

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

RICARDO VINICIUS CORNÉLIO DOS SANTOS E CARVALHO

Quando Leviatã e Prometeu disputam a Cidadania:

uma reconstrução epistêmica da Administração Pública Moderna como uma ciência
normativa interdisciplinar, premida entre Direito, Economia e Teoria Organizacional

Belo Horizonte

2025

RICARDO VINICIUS CORNÉLIO DOS SANTOS E CARVALHO

Quando Leviatã e Prometeu disputam a Cidadania:

uma reconstrução epistêmica da Administração Pública Moderna como uma ciência normativa interdisciplinar, premida entre Direito, Economia e Teoria Organizacional

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientadora: Dra. Ana Paula Paes de Paula

Área de concentração: Estudos Organizacionais, Trabalho e Sociedade

Belo Horizonte

2025

Ficha catalográfica

C331q
2025

Carvalho, Ricardo Vinicius Cornélio dos Santos e.

Quando Leviatã e Prometeu disputam a cidadania [manuscrito] : uma reconstrução epistêmica da Administração Pública Moderna como uma ciência normativa interdisciplinar, premida entre Direito, Economia e Teoria Organizacional / Ricardo Vinicius Cornélio dos Santos e Carvalho – 2025.

1 v.: il.

Orientadora: Ana Paula Paes de Paula

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia.

1. Administração Pública – Teses. 2. Gestão Pública - Teses. 3. Governança – Teses. I. Paula, Ana Paula Paes de II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658.3

Elaborado por Adriana Kelly Rodrigues Santos CRB-6/2572

Biblioteca da FACE/UFMG. – AKR 57/2025

FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DA DEFESA DE TESE EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **RICARDO CORNÉLIO DOS SANTOS E CARVALHO**, REGISTRO Nº 331/2025. No dia 27 de maio de 2025, às 14:00 horas, reuniu-se de forma remota, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 11 de abril de 2025, para julgar o trabalho final intitulado "Quando Leviatã e Prometeu disputam a Cidadania: Uma reconstrução epistêmica da Administração Pública Moderna como uma ciência normativa interdisciplinar, premida entre Direito, Economia e Teoria Organizacional", requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Administração, linha de pesquisa "Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas". Abrindo a sessão, a Senhora Presidente da Comissão, Profª. Drª. Ana Paula Paes de Paula, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

☒ APROVAÇÃO

☐ REPROVAÇÃO

O candidato foi aprovado com Distinção e Louvor. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Senhora Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Senhora Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 27 de maio de 2025.

Prof. Dr. Ana Paula Paes de Paula
Orientadora CEPEAD UFMG

Prof. Dr. Frederico José Lustosa da Costa
UFF

Prof. Dr. Ariston Azevêdo
FRGS

Profª. Drª. Maria Carolina Martinez Andion
UFSC

Profª. Drª. Elizabeth Matos Ribeiro
UFBA



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Paes de Paula, Professora do Magistério Superior**, em 02/06/2025, às 19:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ariston Azevedo Mendes, Usuário Externo**, em 03/06/2025, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Frederico José Lustosa da Costa, Usuário Externo**, em 06/06/2025, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Martinez Andion, Usuária Externa**, em 06/06/2025, às 19:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elizabeth Matos Ribeiro, Usuária Externa**, em 18/06/2025, às 13:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4170451** e o código CRC **CCE0F8CD**.

Para Camila, Samuel e Clarice

AGRADECIMENTOS

Agradeço o esforço coletivo que me permitiu elaborar este trabalho, em especial, da primorosa equipe de funcionários da FACE/UFMG, do exímio corpo docente do CEPEAD e de colegas do Banco Central do Brasil. Igualmente sou grato à inestimável companhia de colegas de doutorado (André, Diana, Esdras, Felipe, Jaqueline, Kelen, Marcos, Marco Túlio, Nayane, Nelize, Wanderci) e ao convívio que vem desde o mestrado, em especial, com Alessandro, Mauro, Gabriel e João.

Agradeço, especialmente, a profa. Ana Paula Paes de Paula, pela orientação precisa, profunda e paciente. Um pilar da cultura organizacional brasileira, dotada de uma capacidade analítica ímpar e de grande generosidade intelectual. Que eu consiga manter a sua disposição em confrontar o pessimismo da razão com o otimismo da vontade, se não com a mesma desenvoltura, pelo menos, com o mesmo engajamento.

A Camila, Samuel e Clarice. Mãe e Pai (*in memoriam*). Alysson e Ivana. Christiano e Silvânia. Ariadne, Koji, Gustavo, Eva e Arley (*in memoriam*), Tim e Guete, Dona Geralda (*in memoriam*). Mesmo não sendo muito, este trabalho é uma homenagem e um agradecimento a todos vocês. Por tudo. Sempre.

“Talvez a imobilidade das coisas ao nosso redor lhes seja imposta pela nossa certeza de que tais coisas são elas mesmas e não outras, pela imobilidade de nosso pensamento em relação a elas.”

Marcel Proust

No caminho de Swann (p. 11)

RESUMO

A abordagem paradigmática, inspirada em Thomas Kuhn, é hegemônica no estudo da Administração Pública, apresentando uma evolução segundo processos de crise, revolução e superação dos paradigmas da Administração Pública Tradicional, da Gestão Pública e da Governança Pública. Bresser-Pereira, autor da versão paradigmática mais difundida nacionalmente, adaptou-a para o Brasil segundo os paradigmas da Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. O campo da Administração Pública, porém, é marcado por críticas à sua teorização precária e imprecisão conceitual, aspectos que não lhes são exclusivos, mas derivados da própria Administração em geral. Esses aspectos colocam a abordagem paradigmática sob questionamento. Sua fragilidade parte, sobretudo, de indefinições de seus termos-chave administração, gestão e governança, para compor paradigmas como modelos de gestão, diferenciados a partir de técnicas e princípios organizacionais. Com base em Habermas e Marcuse, é possível ver que isso criou o que Bachelard chama de um obstáculo epistemológico, gerando inconsistências e apagamentos, rumo a um processo de esvaziamento teórico. O objetivo desta tese é investigar a sustentabilidade dessa abordagem paradigmática, no nível internacional e no Brasil. A partir de Habermas, propõe-se uma reconstrução epistêmica do campo da Administração Pública, que passa a ser dialética e não paradigmática, conformando uma ciência normativa interdisciplinar. Para isso, estudam-se a administração, a gestão e a governança sob o enfoque da sociologia da dominação weberiana e da ontologia do organizar (*organizing*), que vão além da Guerra de Sentidos (logomaquia) que o campo se tornou ao referenciar esses conceitos. Assim, a Administração Pública passa ser centrada nos modos de dominação social voltados à organização da vida humana associada que evoluíram, historicamente, de maneira conflituosa e errática, em torno da definição das regras de coexistência (direitos e deveres) expressos, a partir da Modernidade, como cidadania. Seguindo Habermas, defende-se que esse processo partiu de uma reflexão moral (ético-política) de pensar a organização da vida em sociedade e que culminou no Estado como sua figura organizacional primordial. A reflexão moral sobre o Estado, porém, foi desencantada pelas ciências sociais do Direito e da Economia, que estabeleceram uma disputa pelo seu controle a partir das lógicas mais coletivistas, a favor do Estado (Leviatã), ou mais privatistas, a favor dos Mercados e das Empresas Privadas (Prometeu), pois entendeu-se que, sob o capitalismo, quem determina a cidadania, determina a ordem econômica. O resultado foi um longo processo em que o domínio teórico da Administração Pública passou da influência do Direito para a da Economia, subsidiada pela Teoria Organizacional sob ênfase da perspectiva empresarial privada (gerencialista). Diante disso, estabeleceram-se dialeticamente os conflitos entre administração e gestão, Estado e Empresas Privadas, Direito e Economia, que fizeram dos paradigmas um cientificismo no sentido habermasiano, um artifício de legitimação do discurso para se controlar, na prática, o Estado, e não para compreendê-lo como fenômeno social organizacional. As pesquisas teóricas e empíricas dos últimos anos demonstram que essa dialética não resulta em paradigmas, mas em momentos de síntese, em que a atual poderia ser compreendida como uma Síntese Neoadministrativa. Esse percurso abala também a adaptação brasileira, que não foi revisada à luz das pesquisas mais contemporâneas da sociologia e da história que também colocam sob questionamento a abordagem paradigmática no país.

Palavras-chave: administração pública; gestão pública; governança pública; paradigmas; sociologia da dominação.

ABSTRACT

The paradigmatic approach, based on Thomas Kuhn's work, is hegemonic in the study of Public Administration. In its foundation lies an evolutionary perspective that holds a sequence of crisis, revolution and overcoming of three main paradigms, Traditional Public Administration, Public Management and Public Governance. Bresser-Pereira, the author of the most widely disseminated paradigmatic view in Brazil, adapted it according to the paradigms of Patrimonialist, Bureaucratic and Managerial Public Administration. The field of Public Administration, however, is marked by criticisms of its precarious theorizing and conceptual imprecision, aspects that are not exclusive to, but rather derived from, Administration in general. These aspects put a paradigmatic approach under question. Its fragility stems, above all, from the lack of definition of its key concepts of administration, management and governance, which build paradigms as management models, differentiated by organizational techniques and principles. Based on Habermas and Marcuse, it is possible to see that this created what Bachelard calls an epistemological obstacle, generating inconsistencies and erasures, towards a process of theoretical emptiness. The objective of this thesis is to investigate the sustainability of this paradigmatic approach, at the international level and in Brazil. Based on Habermas, an epistemic residence of the field of Public Administration is proposed, which becomes dialectical and not paradigmatic, forming an interdisciplinary normative science. To this end, administration, management and governance are studied from the perspective of Weberian sociology of domination and the ontology of organizing (organizing), which go beyond the War of Senses (logomachy) that the field has become by referencing these concepts. Thus, Public Administration has come to be centered on the modes of social domination aimed at the organization of associated human life that have evolved, historically, in a conflictual and erratic manner, around the definition of the rules of coexistence (rights and duties) expressed, since Modernity, as citizenship. Following Habermas, it is argued that this process started from a moral (ethical-political) reflection on thinking about the organization of life in society and that culminated in the State as its primary organizational figure. Moral reflection on the State, however, was disenchanted by the social sciences of Law and Economics, which established a dispute for its control based on more collectivist logics, in favor of the State (Leviathan), or more privatist, in favor of Markets and Private Companies (Prometheus), since it was understood that, under capitalism, whoever determines citizenship determines the economic order. The result was a long process in which the theoretical domain of Public Administration passed from the influence of Law to Economics, subsidized by Organizational Theory with an emphasis on the private business perspective (managerialist). In view of this, conflicts were established dialectically between administration and management, State and Private Companies, Law and Economics, which turned the paradigms into a scientism in the Habermasian sense, an artifice for legitimizing the discourse to control, in practice, the State, and not to understand it as organizational social things. Theoretical and empirical research in recent years has shown that this dialectic does not result in paradigms, but rather in moments of synthesis, the current one of which could be understood as a Neo-Administrative Synthesis. This path also includes the Brazilian adaptation, which has not been reviewed in light of more contemporary research in sociology and history, which also calls into question the country's paradigmatic approach.

Keywords: public administration; public management; public governance; paradigms; sociology of domination.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CÍRCULO DAS MATRIZES EPISTÊMICAS, ABORDAGENS SOCIOLÓGICAS, TEORIAS E METODOLOGIAS.....	32
FIGURA 2 – RESUMO DA APLICAÇÃO DO CÍRCULO DAS MATRIZES EPISTÊMICAS NA PESQUISA PROPOSTA	47
FIGURA 3 – EVOLUÇÃO PARADIGMÁTICA DAS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DETALHAMENTO	57
FIGURA 4 – OS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL – DETALHAMENTO	62
FIGURA 5 – AS TRÊS FACES DE JANUS NA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA	68
FIGURA 6 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CIÊNCIA NORMATIVA INTERDISCIPLINAR (TEORIA ORGANIZACIONAL, DIREITO E ECONOMIA) ORIENTADA PELA REFLEXÃO MORAL (ÉTICO-POLÍTICA)	127
FIGURA 7 – DOMINAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL NAS ORGANIZAÇÕES	135
FIGURA 8 – CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS E SEUS PRINCÍPIOS UNIFICADORES	146
FIGURA 9 – ABORDAGEM DIALÉTICA DO DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	165
FIGURA 10 – EVOLUÇÃO TEÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DAS OBRAS INTELECTUAIS: ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICAS.....	168
FIGURA 11 – LINHAS DO TEMPO DAS PERIODIZAÇÕES DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA	170
FIGURA 12 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MODERNA (PÚBLICA E PRIVADA) – A <i>DUAL REVOLUTION</i> ORGANIZACIONAL	177
FIGURA 13 – TRANSIÇÕES PARADIGMÁTICAS: A SABEDORIA CONVENCIONAL DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	362
FIGURA 14 – PROCESSO DIALÉTICO DE EVOLUÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA RUMO À SÍNTESE NEOADMINISTRATIVA.....	365
FIGURA 15 – PERSPECTIVAS TEÓRICAS CONTEMPORÂNEAS QUE NÃO SE ENQUADRAM NA ABORDAGEM PARADIGMÁTICA TRADICIONAL	376
FIGURA 16 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL ANTES DE 1930: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ENTRE 1808 E 1822	454
FIGURA 17 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL ANTES DE 1930: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ENTRE 1822 E 1889	455
FIGURA 18 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO BUROCRACIA RACIONAL-LEGAL ANTES DE 1930: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ENTRE 1930 E 1945	456
FIGURA 19 – QUADRO DEMONSTRATIVO DE DESPESA DE PESSOAL – APENSO NÚMERO 20 DO RELATÓRIO DA SECRETARIA DO GOVERNO DA PROVÍNCIA DO RIO DE JANEIRO, DE 20 DE JULHO DE 1856	457
FIGURA 20 – LINHA DO TEMPO DE DIREITOS, PLANOS DE GOVERNO E PLANOS ECONÔMICOS: O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL TARDIO NO BRASIL.....	467

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – OPOSIÇÕES DIALÉTICAS TRABALHADAS AO LONGO DA TESE	40
QUADRO 2 – EIXOS CENTRAIS DA PESQUISA	41
QUADRO 3 – ESTRUTURA METODOLÓGICA DA TESE	48
QUADRO 4 – PRINCIPAIS PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS DA ABORDAGEM PARADIGMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	96
QUADRO 5 – <i>HANDBOOKS</i> SOBRE GOVERNANÇA PUBLICADOS DESDE OS ANOS 2000	112
QUADRO 6 – MANUAIS (<i>HANDBOOKS</i>) DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PUBLICADOS DESDE OS ANOS 2000	113
QUADRO 7 – MANUAIS (<i>HANDBOOKS</i>) SOBRE GESTÃO PÚBLICA PUBLICADOS DESDE OS ANOS 2000	113
QUADRO 8 – AS ERAS DE GOVERNO E OS TIPOS DE DOMINAÇÃO	138
QUADRO 9 – CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA E SEUS PRINCÍPIOS UNIFICADORES	145
QUADRO 10 – VARIAÇÕES TERMINOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	182
QUADRO 11 – PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA – RELATÓRIOS DE COMISSÕES DO GOVERNO INFLUENCIADOS PELO GERENCIALISMO	313
QUADRO 12 – EXPANSÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (<i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>) PELO MUNDO	314
QUADRO 13 – SUBTIPOS DE PERSPECTIVAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA	341
QUADRO 14 – CARACTERÍSTICAS DA SÍNTESE NEOADMINISTRATIVA CONTEMPORÂNEA	372
QUADRO 15 – VERTENTES CONTEMPORÂNEAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	391
QUADRO 16 – VERTENTES CONTEMPORÂNEAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONTINUAÇÃO)	392
QUADRO 17 – A DIFUSÃO DA NPM NO BRASIL COMO NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, E NÃO COMO NOVA GESTÃO PÚBLICA	399
QUADRO 18 – DOCUMENTOS HISTÓRICOS QUE DEMONSTRAM A RACIONALIDADE FORMAL-LEGAL ANTERIOR A 1930, NO USO DO ESTADO PARA EXERCÍCIO DA DOMINAÇÃO ECONÔMICA (ARRECADAÇÃO, CONTROLE E PAGAMENTOS) E POLÍTICA (ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO)	448
QUADRO 19 – DOCUMENTOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ULTRAMARINO DEMONSTRANDO A FORMALIZAÇÃO RACIONAL LEGAL, ANTES DE 1930, REQUERENDO O EXERCÍCIO DA BUROCRACIA COMO FORMA DE PODER (DOMINAÇÃO) – REIVINDICAÇÃO DE INTERVENÇÃO ESTATAL PARA A REALIZAÇÃO DE “GUERRAS JUSTAS” CONTRA POVOS INDÍGENAS, ENTRE 1651 E 1732 ...	450
QUADRO 20 – DOCUMENTOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ULTRAMARINO DEMONSTRANDO A FORMALIZAÇÃO RACIONAL LEGAL, ANTES DE 1930, REQUERENDO O EXERCÍCIO DA BUROCRACIA COMO FORMA DE PODER (DOMINAÇÃO) – REIVINDICAÇÃO DE INTERVENÇÃO ESTATAL PARA A REALIZAÇÃO DE “GUERRAS JUSTAS” CONTRA POVOS INDÍGENAS, ENTRE 1732 E 1743 ...	451
QUADRO 21 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: QUATRO FASES DE MODERNIZAÇÃO DESDE 1930	466
QUADRO 22 – DIFERENCIAÇÕES ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A SOCIETAL	486

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE ARTIGOS PUBLICADOS DE TEMAS ESPECÍFICOS (MINNOWBROOK, BLACKSBURG, NPA, PATNET, ECAPA, BPA) SEGUNDO BASES DE PESQUISAS BRASILEIRAS E INTERNACIONAIS	76
GRÁFICO 2 – ARTIGOS PUBLICADOS QUE MENCIONAM “ <i>PUBLIC ADMINISTRATION</i> ”, “ <i>PUBLIC MANAGEMENT</i> ” E “ <i>PUBLIC GOVERNANCE</i> ”, INDEXADOS NA BASE DE DADOS DA EBSCO, ENTRE 1881 A 1950	85
GRÁFICO 3 – ARTIGOS PUBLICADOS QUE MENCIONAM “ <i>PUBLIC ADMINISTRATION</i> ”, “ <i>PUBLIC MANAGEMENT</i> ” E “ <i>PUBLIC GOVERNANCE</i> ”, INDEXADOS NA BASE DE DADOS DA EBSCO, ENTRE 1951 A 2020	86
GRÁFICO 4 – ARTIGOS PUBLICADOS QUE MENCIONAM “ <i>PUBLIC ADMINISTRATION</i> ”, “ <i>PUBLIC MANAGEMENT</i> ” E “ <i>PUBLIC GOVERNANCE</i> ”, INDEXADOS NA BASE DE DADOS DA EBSCO, ENTRE 1881 A 2020	87
GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DO INDICADOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RIGOROSA E IMPARCIAL – REGIÕES DO MUNDO, 1789 A 2023	368

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RELAÇÕES ENTRE ABORDAGENS SOCIOLÓGICAS, FILOSÓFICAS E ELEMENTOS DO CÍRCULO DAS MATRIZES EPISTÊMICAS DE PAES DE PAULA.....	31
TABELA 2 – PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS DURAÇÕES APROXIMADAS SEGUNDO A LEITURA CONVENCIONAL .	58
TABELA 3 – PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS DURAÇÕES APROXIMADAS SEGUNDO A LEITURA CONVENCIONAL .	63
TABELA 4 – BUSCAS REALIZADAS NO SPELL, ANPAD E SCIELO BRASIL SOBRE AS CONFERÊNCIAS DE MINNOWBROOK	72
TABELA 5 – BUSCAS REALIZADAS NO SPELL, ANPAD E SCIELO BRASIL SOBRE O MANIFESTO DE BLACKSBURG	73
TABELA 6 – BUSCAS REALIZADAS NO SPELL, ANPAD E SCIELO BRASIL SOBRE NPA E ECAPA	74
TABELA 7 – BUSCAS REALIZADAS NO SPELL, ANPAD E SCIELO BRASIL SOBRE PATNET E <i>BEHAVIORAL PUBLIC ADMINISTRATION</i> (BPA)	75
TABELA 8 – BUSCAS REALIZADAS NO EBSCO, JSTOR, WoS E <i>GOOGLE SCHOLAR</i> SOBRE A CONFERÊNCIA DE MINNOWBROOK	77
TABELA 9 – BUSCAS REALIZADAS NO EBSCO, JSTOR, WoS E <i>GOOGLE SCHOLAR</i> SOBRE O MANIFESTO DE BLACKSBURG	78
TABELA 10 – BUSCAS REALIZADAS NO EBSCO, JSTOR, WoS E <i>GOOGLE SCHOLAR</i> SOBRE A PATNET	79
TABELA 11 – BUSCAS REALIZADAS NO EBSCO, JSTOR, WoS E <i>GOOGLE SCHOLAR</i> SOBRE A NPA.....	80
TABELA 12 – BUSCAS REALIZADAS NO EBSCO, JSTOR, WoS E <i>GOOGLE SCHOLAR</i> SOBRE A ECAPA.....	81
TABELA 13 – BUSCAS REALIZADAS NO EBSCO, JSTOR, WoS E <i>GOOGLE SCHOLAR</i> SOBRE BPA.....	82
TABELA 14 – LAUREADOS COM O PRÊMIO NOBEL EM ECONOMIA	394
TABELA 15 – ARTIGOS MAIS CITADOS NO SCIELO-BR, PARA A BUSCA “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, ENTRE 1973 E 2024	487
TABELA 16 – ARTIGOS MAIS CITADOS NO <i>GOOGLE SCHOLAR</i> , PARA A BUSCA “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” E “BRASIL”, SEM RESTRIÇÃO DE DATA	488

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE DIREITO, ECONOMIA E TEORIA ORGANIZACIONAL	15
2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	19
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	22
3.1 PRESSUPOSTOS FILOSÓFICOS: EPISTEMOLOGIA, ONTOLOGIA, AXIOLOGIA E METODOLOGIA	23
3.2 ESTRUTURAS INTERPRETATIVAS: O ABANDONO DOS PARADIGMAS E USO DO CÍRCULO DAS MATRIZES EPISTÊMICAS	26
3.3 A PESQUISA ALÉM DAS GUERRAS PARADIGMÁTICAS E DAS BATALHAS DOS MÉTODOS	32
3.3.1 <i>Abordagem qualitativa: história e dialética, um exercício de teoria e práxis habermasiana</i>	40
3.3.2 <i>Suporte quantitativo: bibliometria e dados complementares</i>	45
3.4 RESUMO DA METODOLOGIA E A APLICAÇÃO DO CÍRCULO DAS MATRIZES EPISTÊMICAS	47
3.5 PROPOSIÇÕES GERAL E ESPECÍFICAS DA PESQUISA	49
4. REFERENCIAL TEÓRICO: A ABORDAGEM PARADIGMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	51
4.1 A ABORDAGEM PARADIGMÁTICA: O CIENTIFICISMO ANTE UMA TEORIZAÇÃO FRÁGIL	52
4.2. A ABORDAGEM PARADIGMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: UMA ADAPTAÇÃO WEBERIANA AO CIENTIFICISMO A-HISTÓRICO	60
4.3. AS CONSEQUÊNCIAS DA ABORDAGEM PARADIGMÁTICA: QUANDO JANUS SEGURA UM ESPELHO	64
5. A RECONSTRUÇÃO EPISTÊMICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA: ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GOVERNANÇA NA DISPUTA PELO CONTROLE DO ESTADO	89
5.1. CONFRONTANDO A ABORDAGEM PARADIGMÁTICA: A CENTRALIDADE DA HISTÓRIA	92
5.1.1. <i>O anacronismo dos paradigmas a-históricos</i>	97
5.1.2. <i>O universalismo e etnocentrismo: quando o histórico confronta o a-histórico</i>	102
5.1.3. <i>As imprecisões conceituais como um obstáculo epistemológico</i>	107
5.1.4. <i>O cientificismo isolacionista paradigmático e a visão interdisciplinar</i>	120
5.2. A RECONSTRUÇÃO EPISTÊMICA: A LOGOMAQUIA, A DOMINAÇÃO SOCIAL E O ORGANIZAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO REFLEXÃO MORAL (ÉTICO-POLÍTICA)	128
5.2.1. <i>Administração, gestão e governança como modos de organizar a dominação social</i>	132
5.2.2. <i>O princípio unificador do organizar (organizing)</i>	144
5.2.3. <i>A reflexão moral e o controle da alma do Príncipe: Habermas, Foucault e Bourdieu e a disputa do Estado entre Direito e Economia</i>	149
5.3 A EVOLUÇÃO DIALÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CIÊNCIA NORMATIVA INTERDISCIPLINAR	163
5.3.1 <i>A Administração Pública Moderna: da primazia do Direito à dominação econômico-gerencial</i>	169
5.3.2 <i>O longo arco de 200 anos da construção da Administração como tese (1789 a 1973)</i>	182
5.3.3. <i>A dialética entre administração e gestão: a Administração Pública e as três cisões</i>	238
5.3.4. <i>A gestão como antítese: a Administração Pública sob o domínio econômico de Prometeu</i>	258
5.3.5. <i>A Gestão Pública: quando Prometeu avança sobre o Leviatã, de 1980 a 2000</i>	302
5.3.6. <i>A Governança Pública: a crise de resultados da Gestão e uma tentativa de síntese como Governança</i>	315
5.4. RECUPERANDO A TESE PERDIDA: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CIÊNCIA NORMATIVA CENTRADA NA REFLEXÃO MORAL (ÉTICO-POLÍTICA)	344
5.5. O RESULTADO DA DIALÉTICA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO NO TEMPO: A SÍNTESE NEOADMINISTRATIVA	361
6. A RECONSTRUÇÃO EPISTÊMICA NO BRASIL: A REINTERPRETAÇÃO CRÍTICA	395
6.1. O PROBLEMA DA TRADUÇÃO E DAS ESCOLAS DE PENSAMENTO QUE SE PERDERAM	398
6.2. O PROBLEMA DA DEMARCAÇÃO: REVISITANDO A SABEDORIA CONVENCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL	400
6.2.1. <i>Administração Pública Patrimonialista: o “Teste Weber” e o Antigo Regime nos Trópicos</i>	405
6.2.2. <i>Administração Pública Burocrática: a burocratização como um evento, entre Weber e Kafka</i>	431
6.2.3 <i>Administração Pública Gerencial: o gerencialismo no Brasil</i>	458
6.3. A RECUPERAÇÃO DA REFLEXÃO MORAL (ÉTICO-POLÍTICA) EM UMA ABORDAGEM NORMATIVA NO BRASIL	476
6.3.1. <i>Movimento da Administração Política (MAP)</i>	477
6.3.2. <i>Administração Pública Societal (APS)</i>	483
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	491
REFERÊNCIAS	504

1. INTRODUÇÃO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE DIREITO, ECONOMIA E TEORIA ORGANIZACIONAL

A Administração Pública, como teoria e prática, precisa ser repensada. Ela precisa ser repensada à luz da constatação de que, desde o advento da Modernidade, a vida humana associada encontra-se premida entre duas questões fundamentais, sem as quais não é mais possível discutir o Estado e seus modos de organização: a) a distribuição dos direitos e deveres expressos como cidadania (Direito); e b) a distribuição de riquezas e de renda na sociedade (Economia). Esses dois tópicos, sob o capitalismo, são diretamente influenciados pelo Estado e sua infraestrutura de Administração Pública. Eles afetam toda a sociedade e estão no centro das discussões contemporâneas que envolvem questões como desigualdade, desenvolvimento econômico, justiça social e democracia. Apesar disso, o que a literatura especializada indica é que a Administração Pública — como ciência social — foi se distanciando dessa temática à medida que a ideia de uma administração (*administration*) perde espaço para a lógica da gestão (*management*), em um processo de esvaziamento teórico que culminará na ascensão da governança (*governance*), de modo ainda mais inconsistente e vazio.

Esse processo de esvaziamento foi impulsionado pela influente absorção no campo organizacional da abordagem paradigmática inspirada em Thomas Kuhn (1962/1970). Isso fez com que o debate teórico da área fosse dominado pela diferenciação de técnicas e princípios de organização, perdendo o vínculo ao qual esteve historicamente vinculado: o da reflexão moral sobre as formas de organização das comunidades políticas que, desde a Modernidade, expressam-se nas relações e disputas entre Estado e Mercados. Habermas (1994/2020; 1981/2012a; 1981/2012b) demonstra que, no longo arco da reflexão crítica sobre a vida em comunidade, a filosofia moral cuidava da forma de pensar as maneiras possíveis de se organizar a vida humana associada, na ordem da Ética (do dever ser) e da Política (da mobilização da ação coletiva pelo poder). A época moderna, porém, sob a expansão do capitalismo, transformou essa reflexão em uma discussão científica, e a ascensão do positivismo transformou a discussão científica em algo apartado da reflexão moral.

A Modernidade marca, portanto, além das diferenciações sociais dos espaços (entre público e privado) e das organizações (entre Estado e Empresas Privadas), o advento da ciência sob um tipo de racionalidade que, em um sistema capitalista de produção, foi dominada pelo

positivismo estrito que a instrumentalizou. Com isso, o longo processo de “desencantamento do mundo”, que Weber (1905/2004, p. 96) estudou sob a forma de burocratização, incluiu, segundo Habermas (1994/2020), um desencantamento da filosofia moral pela ciência, em especial, pelo Direito e pela Economia, em uma disputa por quem determina as formas de organização da vida humana associada. Essa é uma disputa que parte da luta pelo controle do Estado, como a organização capaz de afetar a ordem normativa que determina, simultaneamente, a distribuição de direitos, deveres, riquezas e renda na sociedade. Todas essas relações, porém, são ocultadas por uma defesa da ciência positiva como pretensamente neutra, objetiva e impessoal, ou seja, uma “ciência pura” que tentou eliminar as impurezas subjetivas do saber científico, e com isso, desvincular a ciência da reflexão moral. O resultado disso foi a consagração, em meados do século XX, dos positivismos nas ciências sociais, no Direito, na Economia e na Administração em suas vertentes Pública e Empresarial. Um de seus reflexos na Administração Pública foi o advento da abordagem paradigmática que a reduziu a um processo progressivo de superação, da Administração Pública pela Gestão Pública e, desta, pela Governança Pública.

O objetivo desta tese, portanto, é realizar uma reinterpretação da Administração Pública para além da sua convencional visão paradigmática. Trata-se de uma reinterpretação que parte de sua reconstrução epistêmica, tal como discutida por Paes de Paula (2015), como um campo que precisa ser pensado a partir do resgate da reflexão moral (ético-política), reconhecendo que, no centro dessa reflexão, encontra-se a disputa por quem determina a distribuição de direitos, deveres, riqueza e renda na sociedade. Essa é uma discussão necessária e urgente. Como campo do conhecimento, a atual análise paradigmática produziu apagamentos e falta de sistematização, esvaziando o seu papel reflexivo, científico e mesmo propositivo. Diante disso, é preciso reorientar o seu debate, trazendo de volta a reflexão moral prática, da ética e da política, que se perdeu, sem abandonar a sua discussão técnica organizacional. Propõe-se aqui, portanto, em linha com o analisado por Habermas (1963/2013; 1964/2020; 1968/2011), que é preciso pensá-la conectando teoria e prática, com análise empírico-analítica, hermenêutica-interpretativa e crítica, sob um olhar histórico, das ideias e dos marcos de sua institucionalização como campo do conhecimento.

O que esta tese propõe, portanto, é a reavaliação da Administração Pública como uma abordagem paradigmática tal qual se consolidou no campo e que produziu uma série de

apagamentos que dificultam a sua discussão e o seu envolvimento nos grandes debates do setor público da atualidade, que combinam questões jurídicas, econômicas e organizacionais, e que estão na ordem do dia, mas que não são novos e não têm sido o foco principal da discussão do campo, como desenvolvimento econômico, justiça social, igualdade e democracia.

A proposta a ser investigada é a das limitações da Administração Pública como uma disciplina isolada, que evolui paradigmaticamente. Como campo do conhecimento, entende-se que ela é um fruto da intercessão entre o Direito, a Economia e a Teoria Organizacional, que evolui dialeticamente pela história a partir dos conflitos entre administração e gestão, Estado e Mercados, *homo oeconomicus* e *homo juridicus* ou *legalis*. Assim, não é mais possível pensar Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública como paradigmas científicos em evolução e superação; igualmente, não se pode considerar que precisam ser rediscutidas as visões similares e consagradas nacionalmente da Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Essa proposta defende que a abordagem paradigmática não sobrevive ao teste histórico, das ideias e dos marcos institucionais de seu desenvolvimento, pois não há superação, e, sim, há disputa, oposição, defesa e questionamento, tese e antítese, em torno de um aspecto central: a formação das burocracias como fruto de um processo de racionalização da dominação social coletivamente organizada da vida humana associada.

Tem-se uma dominação que é, em última instância, uma disputa pelo controle de quem determina os direitos e deveres (Estado). Nessa disputa, não existe superação, mas síntese. Uma síntese teórica que precisa definir melhor seus termos-base (administração, gestão e governança) para fugir de uma guerra de sentidos (*logomaquia*) e sintetizar o entrecruzamento das teorias envolvidas sob uma perspectiva organizacional. Defende-se, assim, que a Administração Pública é um campo de conhecimento interdisciplinar, para o qual convergem aspectos do Direito, da Economia e da Teoria Organizacional, e que, além disso, é normativa, voltada para definir modos de dominação social que organizam a vida humana associada.

O que se defenderá nesta tese, portanto, é que a teoria da Administração Pública precisa ser atualizada e reinterpretada com urgência, não apenas porque este debate é necessário, mas porque, como ciência da prática, a Administração Pública se volta para decisões políticas de grande impacto social, que vão de reformas administrativas que mudam a orientação do Estado, aos desenhos de políticas públicas e às definições de direitos e obrigações. E as reformas

pensadas do passado recente estão sendo cientificamente determinadas por um debate no qual o olhar organizacional da Administração Pública, como campo do conhecimento, está pouco presente, sobretudo, o organizacional crítico.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Segundo Habermas (1994/2020, p. 68), na Modernidade, o ideal democrático de Rousseau e Kant fora transformado em cidadania, assentada na “força de integração social da ‘vontade unânime e associada de todos’ os cidadãos livres e iguais”. Sob o capitalismo, porém, não haveria cidadania livre e igual sem distribuição de riqueza e renda, pois parte da autonomia que se almeja só é possível pelos mercados, já que nem tudo é provido pelo Estado. Assim, a definição dessa cidadania (direitos e deveres) passa, portanto, simultaneamente pelo domínio do Estado e pela formação da riqueza (renda) nos mercados; só que é a própria ordem jurídica assegurada pelo Leviatã hobbesiano que determina as condições de distribuição de riqueza e assegura o funcionamento dos mercados.

Foucault (1982/2010) relembra, porém, que o Leviatã possui quem o comande, o Príncipe, e Dworkin (1978; 1996/2019b; 2000/2019a) ressalta que, quem controla o funcionamento do Estado determina tanto a distribuição dos direitos e os deveres quanto a ordem da distribuição de riqueza. Esse é o debate posto, segundo Habermas (1994/2020), entre a Ciência do Direito e a Economia ao tomarem o espaço da Filosofia Moral (Ética e Política) na reflexão sobre o Estado. A Administração Pública — diretamente envolvida com o tema —, porém, não participou desse debate teórico, mas foi diretamente envolvida, na prática.

A proposta desta tese é pesquisar as razões para que tal reflexão não tenha sido feita pela Administração Pública. O pensamento social sobre o Estado evoluiu, após a Modernidade e o avanço do capitalismo, tal como Habermas (1994/2020) e Foucault (1982/2010) demonstram, entre o debate sobre direitos e deveres, controle e dominação, de um lado, e distribuição de riqueza e poder, de outro. Entre o Direito e a Economia. Entre Estado e Mercados. Embora todo o pensamento social sobre o Estado passe pelo reconhecimento de suas infraestruturas burocráticas, a ciência que estuda a organização dessas infraestruturas parece não ter participado desse debate, embora o principal teórico sobre burocracias, Max Weber, tenha demonstrado a essencialidade desse fenômeno organizacional na sociedade contemporânea, posicionando-a dentro da sociologia da dominação. Direito e Economia não se furtaram de se lançar sobre a discussão organizacional. A Administração Pública, em sua abordagem convencional predominante, privilegiou os modelos de gestão paradigmáticos, apartada da

discussão de direitos e deveres — ou com uma visão extremamente limitada destes —, e de distribuição de riquezas e renda — apenas como enfoque de condição restritiva.

É desse contexto que surge a pergunta que guia esta pesquisa. A **pergunta norteadora**, ou o que Leavy (2017, p. 62) chama de enunciado de proposta de pesquisa (*research purpose statement*) e Creswell e Creswell (2018, p. 179), de enunciado de proposta (*purpose statement*), que delineia um percurso a ser trilhado na investigação (Leavy, 2017, p. 62–63; Creswell; Creswell, 2018, p. 179–182), é a seguinte:

- A abordagem paradigmática da Administração Pública, que defende uma evolução segundo uma lógica de crise, revolução e superação, ainda pode ser sustentada à luz das pesquisas teóricas e empíricas do campo organizacional realizadas desde a sua consagração, ao final do século XX?

Como essa pergunta indica uma resposta excludente, de sim ou não, ela já sugere perguntas complementares em caso da resposta negativa:

- Quais são as insuficiências de uma abordagem paradigmática da Administração Pública, que evolui segundo uma lógica de crise, revolução e superação, diante do atual cenário teórico e empírico de pesquisas do campo?
- Se as evidências teóricas e empíricas disponíveis não forem compatíveis com a abordagem paradigmática, haveria uma abordagem alternativa mais adequada para retratar essa evolução? Qual abordagem seria essa?

A partir dessas perguntas, estabelece-se o seguinte **Objetivo Central da pesquisa**:

- O objetivo central desta pesquisa, portanto, é investigar a validade e a sustentabilidade da abordagem paradigmática da Administração Pública, a partir da construção teórica feita pelos seus principais autores e autoras, confrontando-a com uma profunda análise da evolução histórica e intelectual do campo, discutindo sua validade atual em geral, bem como suas repercussões na teorização brasileira.

Além desse objetivo central, têm-se os seguintes **Objetivos Secundários**:

- Propor uma visão que contrapõe a lógica paradigmática e progressista de evolução linear da Administração Pública, que separa administração, gestão e governança como paradigmas opostos e em choque;
- Propor uma visão alternativa de interpretação da Administração Pública, recuperando escolas de pensamento e discussões que se encontravam marginalizadas ou invisibilizadas pelo *mainstream* gerencial;
- Resgatar a discussão da Administração Pública a partir da burocracia analisada como forma de poder e vinculada à sociologia da dominação;
- Propor uma sistematização do debate sobre Administração Pública, identificando sua evolução a partir da Modernidade em atenção ao desenvolvimento da história das ideias administrativas, mas recuperando o sentido histórico da discussão que envolve o longo processo de formação da racionalização (burocratização) que vem desde o mundo antigo, passa pela Modernidade e alcança a Contemporaneidade;
- Promover a valorização da produção nacional sobre Teoria Crítica e sobre Administração Pública, reforçando, principalmente, a relevância da teoria da Administração Pública Societal como teoria normativa na discussão sobre cidadania, destacando a necessidade de uma atualização do contexto em que ela se insere, principalmente, devido às novas análises do neoliberalismo voltadas para a sua atuação sobre a subjetividade por meio da lógica da competitividade, da produtividade e da empresa.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Toda pesquisa científica é perpassada por posições filosóficas que a sustentam e guiam a construção do conhecimento. Leavy (2017) denomina isso de enunciado filosófico da ciência (*philosophical statement*); já Creswell e Creswell (2018), de visões de mundo filosóficas (*philosophical worldviews*) que fundamentam os pressupostos filosóficos das pesquisas (*philosophical assumptions*). Por ser mais aplicável ao debate metodológico, este conceito, de pressupostos filosóficos, difundiu-se bastante na literatura científica, como se observa em Mingers (2003), Lincoln e Guba (2013), Maxwell (2022) e Creswell (2007; 2014). Especialmente nas ciências sociais, mas não somente nelas, essa ideia é bastante difundida porque esses pressupostos encontram-se ainda abertos e em disputa (Agazzi, 2017; Minazzi, 2017), tendo sido objeto de muitos debates sobre os modos válidos e legítimos de se fazer ciência (Popper, 1959/1972; 2004; Adorno, 1974/1996; 1972/2001; Kuhn, 1962/1970, Latour, 1994; Lakatos, 1978/1989; Feyerabend, 1975/1993; Santos, 1989; 2002; Habermas, 1968/2006; Stengers, 2018; Rey, 2019). Apesar das controvérsias, existe um razoável consenso sobre a importância de se demarcar tais pressupostos a fim de, pelo menos, permitir avaliar melhor a coerência teórico-empírica da investigação realizada, além de conferir mais transparência à discussão dos resultados da pesquisa.

Creswell (2014, p. 33), nesse sentido, em um refinamento de um trabalho metodológico anterior (Creswell, 2007)¹, apresenta quatro pressupostos filosóficos que precisariam ser explicitados nas pesquisas científicas, o **epistemológico** (modos de conhecer), o **ontológico** (natureza da realidade), o **axiológico** (valores compartilhados) e o **metodológico** (abordagens de investigação ou processo e linguagem da pesquisa). Esses quatro pressupostos seriam afetados

¹ Essa proposta de Creswell (2014) é uma atualização de sua própria discussão metodológica anterior (Creswell, 2007) em que ele defendia que as pesquisas basear-se-iam em três elementos: as alegações de conhecimento alternativas (pós-positivismo, construtivismo, reivindicatória/participatória, pragmatismo), as estratégias de investigação (qualitativa, quantitativa, métodos mistos) e os métodos de coleta e análise de dados (também divididos em qualitativos, quantitativos ou mistos). A modificação no entendimento do processo de pesquisa de Creswell (2007, 2014) é apenas um exemplo de como a construção do conhecimento científico é dinâmica e desafiadora. Em sua revisão da obra anterior (Creswell, 2007, p. 22–23), cerca de 20 anos após o escrito original de 1994, ele já comentava que sua postura havia sido reavaliada pois novas discussões filosóficas, teóricas e metodológicas surgiram, demonstrando que o “melhor que podemos dizer é que estudos tendem a ser mais quantitativos ou qualitativos”, não sendo possível estabelecer divisões muito rígidas entre as formas de investigar o mundo social. Assim, o movimento duplo de críticas fundamentadas, de um lado, e de inovações tecnológicas, de outro, seguiu impulsionando a reflexão sobre limitações e possibilidades no modo de se investigar os fenômenos sociais. E isso tem exigido uma discussão mais precisa sobre as escolhas e justificativas feitas por quem faz pesquisa científica.

por aquilo que ele chama de “estruturas interpretativas” escolhidas para compreender o fenômeno investigado, divididas, para o contexto científico atual, em cinco: a) o pós-positivismo; b) o construtivismo social; c) a abordagem transformativa/pós-moderna; d) o pragmatismo; e e) a crítica racial, feminista, *queer* e de deficiências (Creswell, 2014, p. 44–45)². É a partir das escolhas feitas sobre as estruturas interpretativas e dos pressupostos filosóficos defendidos que os métodos definidos para a investigação proposta serão avaliados quanto à sua adequação aos objetivos postos para a pesquisa.

O objetivo deste tópico, portanto, é apresentar as escolhas feitas sobre como será investigada a sustentabilidade da abordagem paradigmática (progressiva, excludente e linear) da Administração Pública (como Tradicional, Gestão e Governança) replicada com adaptações no Brasil como Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial, tendo como base os pressupostos filosóficos e estruturas de interpretação associados à Teoria Crítica.

3.1 Pressupostos filosóficos: epistemologia, ontologia, axiologia e metodologia

Em termos de epistemologia, pode-se dizer que esta pesquisa adere a uma epistemologia crítica de base habermasiana, o que a posiciona dentro do que é chamado de vertente de pesquisa reivindicatória e participatória (Creswell, 2007), ou transformativa (Creswell; Creswell, 2018), por entender que a ciência não se restringe a explicar os fenômenos, mas busca compreendê-los de forma a viabilizar a mudança social, tendo como norte a ideia da emancipação (Cottrell, 2023; Long, 2017; Murphy, 2017). Conforme Letherby (2006, p. 88–90) discute, a emancipação na pesquisa científica significa evidenciar os desequilíbrios de poder existentes nos fenômenos sociais, destacando as possibilidades de enfrentamento de processos de opressão e de exclusão.

Apesar de Letherby (2006) falar da busca pelo empoderamento nas pesquisas emancipatórias, deve-se ter consciência das limitações da investigação científica como parte desse processo, evitando-se, assim, uma posição assistencialista acrítica. Rego e Pizzani (2014), por exemplo, em sua pesquisa sobre o combate a pobreza a partir de uma posição epistemológica crítica, destacam a importância de se manter uma permanente autorreflexão ética e política bem como

² Parece que as revisões a respeito das estruturas interpretativas ainda estão em curso, pois, em obras mais recentes, como em Creswell e Creswell (2018), essas estruturas foram reagrupadas em apenas quatro visões de mundo filosóficas: a) a pós-positivista; b) a pragmática; c) a construtivista; e d) a transformativa. O que se percebe é que essas quatro estão sempre presentes; o que tem alternado é a inclusão ou não das críticas raciais, feministas, *queer* e de deficiências como uma estrutura à parte ou dentro da transformativa.

uma abertura ao debate, para se evitar a ideologização pura (defender ideias que não encontram respaldos empíricos) e a idealização pura (romantização ingênua de problemas, situações e soluções estudados)³. Essas distorções, porém, podem ocorrer mesmo em pesquisas não vinculadas a essa vertente epistemológica, como se discute no trabalho de Karnani (2009) sobre microcrédito e pobreza.

Essa forma de abordar o conhecimento (epistemologia) acompanha, portanto, um modo específico de compreender a existência dos fenômenos sociais (ontologia) que, conforme Adorno (1951/2001; 1944/2009), Adorno e Horkheimer (1947/1985), Habermas (1968/2006; 1972) e Santos (1989; 2002) discutem, parte da ideia de que não há neutralidade e objetividade estrita na abordagem científica. Todo conhecimento é socialmente construído, é subjetivo, precário e mutável, bem como possui interesses, tal como Habermas (1968/2006; 1972) pontua, e pode ser instrumentalizado tecnocraticamente em favor da violência, da dominação ou da opressão, caso não seja eticamente refletido. Não é possível, portanto, afastar totalmente a ciência e a técnica das questões éticas e políticas, pois o conhecimento é um produto das interações sociais e, como tal, faz parte dos processos de construção social do mundo. Os fenômenos sociais, portanto, não são externamente dados e dotados de uma compreensão isenta, homogênea e imutável. Diante disso, eles são estudados considerando-se as disputas políticas de interpretação em torno de seus sentidos (relacionadas a quem interessa qual tipo de argumentação) e as reflexões éticas sobre qual deveria ser o uso do conhecimento construído.

Esse ponto estabelece, então, uma conexão direta com a questão axiológica, pois os valores compartilhados nessas posições ontológicas e epistemológicas críticas, no caso da teoria habermasiana, são os que têm como foco o uso público da razão mediante uma ética do discurso calcada no agir comunicativo (Habermas, 1989; 2012a; 2012b), ou seja, fundada na busca coletiva de entendimento mútuo por meio do diálogo. Isso quer dizer que o consenso científico não pode ser imposto, deve ser construído por meio de uma argumentação racional⁴ —

³ É por isso que, no enfoque habermasiano, todo conhecimento é precário ao longo do tempo, pois deve estar aberto ao debate franco e exposto à profunda crítica autorreflexiva. Não é por acaso, portanto, que Habermas (2012, p. 147) utiliza, dentro do arcabouço da racionalidade comunicativa, o conceito de “pretensão de validade”, e não de certeza da validade, pois as argumentações podem ser questionadas e é esperado que algumas delas não se sustentem. Elas aspiram a se tornar válidas. É a manutenção da autorreflexão e do diálogo que fará com que determinadas pretensões de validade se firmem, por mais tempo, como conhecimento válido e legítimo.

⁴ Habermas (2012, p. 48) define argumentação de um modo quase tautológico, ao dizer que “denominamos argumentação o tipo de discurso em que os participantes tematizam pretensões de validade controversas e procuram resolvê-las ou criticá-las com argumentos. Um argumento contém razões que se ligam sistematicamente à pretensão de validade de uma exteriorização problemática”.

elaborada discursivamente segundo uma lógica compreensível entre as partes —, tendo o entendimento mútuo como objetivo, ou seja, sendo teleologicamente orientado para o consenso. Para tanto, firmam-se alguns valores ou compromissos morais, sendo o principal deles o da não instrumentalização das pessoas, ou seja, o discurso “não pode ser imposto à outra parte”, assim como também “não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações”. O processo de construção do conhecimento, portanto, é tão importante quanto o seu resultado, ou seja, para Habermas (1989, p. 165), “a maneira como esse fim [o entendimento mútuo] é obtido é fundamental para a validade da finalidade obtida”.

Existe ainda um valor fundamental nas pesquisas em perspectiva crítica que se relaciona com a questão da responsabilidade social da intelectualidade científica diante dos problemas sociais sensíveis da sociedade (Murphy, 2017). Nesse caso, como discute Verovšek (2021; 2022), o enfoque habermasiano destaca o compromisso moral assumido por quem tem acesso à educação e tem a oportunidade de refletir sobre a realidade social, que é o dever de promover o debate crítico que não aceite (nem contribua) para a normalização das injustiças sociais. Verovšek (2021; 2022), nesse sentido, fala da intelectualidade como uma cidadania engajada, uma postura que o próprio Habermas assumiu ao longo de sua vida de intenso debate público. Neste ponto, mais uma vez, enfatiza-se o resgate da reflexão moral na produção científica que inclui não apenas apontar contradições e falhas, mas denunciar injustiças e pensar melhorias na sociedade com relação aos problemas estudados.

A questão metodológica, nesse caso, deriva da crítica feita pela matriz de pensamento frankfurtiana à chamada Teoria Tradicional (Adorno, 1951/2001; Horkheimer, 1930/1990; Adorno; Horkheimer, 1944/1985), segundo a qual o pensamento pretensamente neutro e isento, defendido pelo positivismo clássico e pelo funcionalismo nas ciências sociais, não se preocupa em demonstrar contradições e conflitos do mundo, sendo fortemente focado na dimensão empírico-analítica do conhecimento (Honneth, 2007; Paes De Paula, 2008; Fleck, 2017; Best; Bonefeld; O’kane, 2018, Habermas, 1968; 1972). Tal debate já foi fartamente explorado Na longa na trilha filosófica da Teoria Crítica, não cabendo reproduzir os detalhes aqui.⁵ O que

⁵ Para uma discussão mais atualizada a esse respeito, ver Best, Bonefeld & O’kane (2018), Shecter (2013), Honneth (2007). Finlayson (2021) apresenta uma reflexão interessante sobre a postura de exílio permanente ou de migração permanente que os pressupostos filosóficos da Teoria Crítica colocam para quem segue essa trilha, como um lugar de inconformidade incessante com os aspectos mais violentos do mundo social. Esse ponto remete um pouco à definição de Sloterdijk (1983/2012, p. 24–25) do “*a priori* da dor” que precede crítica, uma posição de incômodo com os sofrimentos do mundo que te levam a refletir sobre as “feridas abertas por toda parte”.

importa para este tópico é destacar que, em razão dessas posições, uma visão de mundo que se preocupe com as contradições não pode se aferrar a métodos incapazes de demonstrar que tais contradições existem, principalmente, quando se considera que boa parte dos conflitos decorrem de questões inerentes à subjetividade humana. Em função disso, a abordagem metodológica calcada na Teoria Crítica é aquela que enfatiza o maior alcance possível da subjetividade a fim de demonstrar esses conflitos e contradições nos fenômenos sociais, ressaltando o papel da “interpenetração dos contrários” na análise dialética para isso (Marconi; Lakatos, 2003, p. 104–106). Uma decorrência do enfoque subjetivo e da análise dialética é que métodos, abordagens de investigação, processos e linguagens da pesquisa escolhidos tendem a seguir as perspectivas qualitativas (interpretativas ou hermenêuticas) (Cottrell, 2023; Long, 2017; Murphy, 2017).

Definidos os pressupostos filosóficos, passa-se, então, a apresentar as estruturas interpretativas escolhidas para a realização desta pesquisa. Nesse caso, é preciso fazer uma ressalva, pois as abordagens tradicionais de pesquisas em Administração e em Estudos Organizacionais costumam apresentar tais estruturas com base na indicação de paradigmas, o que não é considerado adequado para a presente pesquisa. Em seu lugar, utiliza-se o círculo das matrizes epistêmicas de Paes de Paula (2015, p. 132–133), enfatizando o “sentido transdisciplinar”, para permitir “que a crítica realizasse uma mediação entre o conhecimento empírico-analítico e o hermenêutico”, conforme será discutido a seguir.

3.2 Estruturas interpretativas: o abandono dos paradigmas e uso do círculo das matrizes epistêmicas

Os quatro pressupostos filosóficos apresentados por Creswell (2014), ontológico, epistemológico, axiológico e metodológico, não são uma novidade na discussão científica e são os mesmos definidos em outras obras, como em Lincoln e Guba (2013), e aparecem, com poucas variações, em outros manuais de pesquisa científica (Leavy, 2017; Creswell; Creswell, 2018; Denzin; Giardina, 2019). Eles também não estão distantes do debate tradicional sobre metodologia na Administração e nos Estudos Organizacionais. Nessas áreas, uma discussão similar foi encapsulada na forma de paradigmas sociológicos, no influente trabalho de Burrell e Morgan (1979), fundamentado, por seu turno, na obra de Thomas Kuhn (1962/1970). Três das quatro dicotomias fundamentais da sociologia, que Burrell e Morgan (1979) discutiram em seu

livro, coincidem diretamente com as ideias de pressupostos filosóficos; são eles, a Ontologia (Realista ou Nominalista), a Epistemologia (Positivismo ou o Antipositivismo) e a Metodologia (Teoria Nomotética ou Teoria Idiográfica). Apenas a questão da Natureza Humana (Determinista ou Voluntarista)⁶ difere, mas também é possível estabelecer alguma proximidade desse ponto com a questão axiológica dos valores compartilhados de autonomia ou determinação. Falar desses quatro pressupostos nessas áreas, portanto, não é uma inovação e é, inclusive, a abordagem tradicional.

A proposta de Burrell e Morgan (1979) não era apenas demonstrar a existência desses pressupostos, mas apresentar as estruturas interpretativas utilizadas nas ciências sociais. Para tanto, como já extensamente discutido na Administração e nos Estudos Organizacionais, Burrell e Morgan (1979) fizeram um rearranjo dessas dicotomias elaborando quatro possibilidades de classificação das várias escolas de pensamento sociológico, usando como critérios, de um lado, a abordagem mais objetiva ou subjetiva e, de outro, a visão da sociedade mais marcada pela ordem (integração) ou pelo conflito (coerção). Essas últimas nomenclaturas (ordem/integração ou conflito/coerção) foram depois substituídas pela ideia de regulação social e de mudança radical, dando origem aos quatro paradigmas: 1) **Humanismo radical** (Eixo da Mudança Radical e Subjetivo; sendo Nominalista, Antipositivista, Voluntarista e Idiográfico); 2) **Estruturalismo radical** (Eixo da Mudança Radical e Objetivo; sendo Realista, Positivista, Determinista e Nomotético); 3) **Interpretativismo** (Eixo da Regulação e Objetivo; sendo Nominalista, Antipositivista, Voluntarista e Idiográfico); e o 4) **Funcionalismo** (Eixo da Regulação e Objetivo; sendo Realista, Positivista, Determinista e Nomotético). Boa parte da pesquisa científica em Administração e em Estudos Organizacionais, portanto, inicia suas propostas metodológicas indicando o paradigma científico no qual a pesquisa se insere (Shepherd; Challenger, 2013; Paes de Paula, 2015). A indicação do paradigma, portanto, já apresentaria as estruturas interpretativas pretendidas para o trabalho.

⁶ Essas categorias são explicadas da seguinte maneira, em Burrell e Morgan (1979): a) Determinista – o ambiente condiciona a humanidade, ele determina o que as pessoas podem ser *versus* Voluntarista – a humanidade é autônoma e se autodetermina, ela diz a si mesma o que ela é; b) Realismo – o mundo social/cognição individual se dá por estruturas rígidas, tangíveis e relativamente imutáveis, o real é objetivo e externo e pode ser apreendido *versus* Nominalismo – o mundo social/cognição individual se dá por nomes, conceitos e rótulos que estruturam a realidade, o real é conceituado, não é necessariamente objetivo, mas nomeado; c) Positivismo – a sociologia deve ser objetiva, buscar leis, regularidades e ordem como nas ciências naturais *versus* Antipositivismo – o mundo social é relativo, a objetividade não é totalmente possível; d) Teoria Nomotética – a pesquisa deve seguir um protocolo técnico e sistemático tal qual nas ciências naturais *versus* Teoria Idiográfica – é o sujeito que fala e deve ser ouvido, então devem-se valorizar as técnicas de pesquisa mais subjetivas.

A pesquisa proposta aqui, todavia, não segue essa abordagem tradicional, pois não se filia à noção de paradigmas, tal como apresentada por Burrell e Morgan (1979). Concorde-se, porém, que identificar as estruturas interpretativas da pesquisa seja relevante para o avanço do debate científico, e, dessa forma, a abordagem à qual o trabalho adere é a do **círculo das matrizes epistêmicas** de Paes de Paula (2015), elaborado com base nas obras de Michael Hill (1984) e de Jürgen Habermas (1972). Entende-se que tal abordagem seja a mais apropriada para esta pesquisa porque ela goza de um dinamismo e de uma multidimensionalidade de que as visões paradigmáticas não conseguem tratar adequadamente, e a sua adoção já indica que a abordagem paradigmática como um todo, e não apenas da Administração Pública, é problemática nas ciências sociais.

O debate da Administração Pública centrada na definição de direitos e deveres (cidadania) que afeta a distribuição de riqueza e renda na sociedade é transversal e perpassa áreas distintas do conhecimento (Direito, Economia, Sociologia, História, Filosofia Política e Administração). Além disso, a discussão nesses tópicos costuma envolver tanto dados quantitativos, como índices de pobreza, de desemprego ou de desenvolvimento social, quanto qualitativos, como emancipação, reconhecimento e autonomia. Os temas pesquisados, portanto, requerem uma proposta metodológica capaz de tratar todas essas questões com esse olhar multifacetado, algo que a rigidez paradigmática não permite. As matrizes epistêmicas, por sua vez, possibilitam um enfoque mais transversal que articula simultaneamente essas dimensões objetivas (empírico-analíticas) e subjetivas (hermenêutico e crítica), ensejando análises de temas de fronteira ou híbridos, criando pontes entre teorias, métodos e pressupostos filosóficos que se encontram separados nos paradigmas de Burrell e Morgan (1979). A hipótese multiparadigmática e a triangulação de paradigmas também não seriam uma boa solução porque são, epistemologicamente, menos coesas e coerentes que o círculo das matrizes epistêmicas, uma vez que buscam conciliar o inconciliável. Elas distorcem demasiadamente a proposta original de Thomas Kuhn (1962/1970) apenas para manter-se fiéis à ideia de paradigma⁷, o que sub-

⁷ A adoção do conceito de paradigmas de Thomas Kuhn nas ciências sociais sempre foi problemática. Em primeiro lugar, pela sua definição, devido aos seus excessos de disputas teóricas e práticas, as ciências sociais encontrar-se-iam em um estágio pré-paradigmático, pois fazia parte do conceito de paradigma alguma homogeneidade nesses quesitos. Posteriormente, o próprio Kuhn (1962/1970, p. 153) reconheceu a falta de precisão do conceito, indicando que, em sua própria obra, “o termo é utilizado de vinte duas maneiras diferentes, pelo menos”, e sugeriu a sua modificação para “matriz disciplinar”, o que foi ignorado. Por fim, como Marcum (2005, p. 21) aponta em sua biografia de Kuhn, ele mesmo se ressentia da “aplicação inadequada da noção de paradigma por membros de disciplinas fora das ciências físicas, especialmente sociólogos, que a usaram para reivindicar status científico para sua disciplina”.

repticiamente, acarreta a assunção de que as rigidezes da definição de paradigmas apenas existem para serem rompidas na prática, o que é o mesmo que dizer que paradigmas não existem nas ciências sociais. O mais importante, porém, é que ambas não enfatizam adequadamente a articulação simultânea entre os interesses técnico, hermenêutico e crítico.

O círculo das matrizes epistêmicas, desenvolvido por Paes de Paula (2015), é uma abordagem que busca, portanto, escapar das infundáveis disputas que advieram da proposição dos paradigmas sociológicos de Burrell e Morgan (1979), bastante difundida na Administração e nos Estudos Organizacionais.⁸ Conforme demonstra Paes de Paula (2015), a proposta de Burrell e Morgan (1979) acabou enrijecendo o avanço da produção científica nessas áreas em função das chamadas “guerras paradigmáticas”, ou seja, intermináveis (e, por vezes, infrutíferas) discussões sobre a possibilidade ou não de diálogos entre diferentes paradigmas (disputas entre teses de incomensurabilidade, de triangulação, de multiparadigmatismo ou de ausência de paradigmas em ciências sociais). Com o tempo, tais enfrentamentos isolaram várias vertentes de pesquisa em estudos organizacionais, criando dificuldades para a proposição de pesquisas mais transdisciplinares.

Assim, a proposta de Paes de Paula (2015, p. 132–133), calcada na Teoria Crítica, vislumbra a realização da pesquisa como um “todo integrado da produção do conhecimento”, com base na tese da incompletude cognitiva (nenhuma abordagem sozinha e isolada consegue esgotar as possibilidades de apreensão do mundo) e na tese das reconstruções epistêmicas (as bases epistemológicas não são estanques, são continuamente reconstruídas, reinterpretadas, renovadas em um processo de “escavação” de novos temas, teorias, métodos e perspectivas). Para construir, então, uma proposta que escape da rigidez dos paradigmas e sustente essas duas teses, Paes de Paula (2015) articulou o trabalho do sociólogo Michael Hill com o do filósofo Jürgen Habermas.

⁸ O uso de paradigmas em outras ciências sociais parece ter mais sucesso quando não associado a escolas teóricas específicas, mas a grandes mudanças sociais, como no caso do Direito, com as alterações no entendimento e na institucionalização do Estado (Estado Liberal, Social e Estado Democrático de Direito (Carvalho Netto, 1999; Santos, 2002), algo que ocorre de modo similar na Administração Pública e seus paradigmas históricos (Henry, 1975; Keinert, 1994; Paes de Paula, 2010; Bruno, 2018; Brown, 2021; Kim, 2020). Eventualmente, também parece ser mais adequado quando tratadas as crises da ciência moderna, no próprio Santos (1989), ou da Modernidade em geral, em Habermas (1998). Ainda assim, seu uso é problemático e bastante questionado. Outras áreas, como a Economia (Blaug, 1975) e a Psicologia (Hauw & McNamee, 2015), parecem ter escapado desse debate paradigmático, podendo-se dizer que tenderam a se aproximar mais das noções de programas de pesquisa de Lakatos (1978/1989). A própria sociologia não se prende à discussão de paradigmas há muito tempo (Goles & Hirschheim, 2000). Boa parte da Administração e dos Estudos Organizacionais, porém, ainda insistem nessa visão calcada em escolas teóricas.

Hill (1984) defendeu que não existem paradigmas nas ciências sociais, mas sim Sistemas de Produção do Conhecimento que se constituem segundo critérios epistemológicos, axiológicos e ideológicos relacionados às grandes matrizes do pensamento sociológico (Funcionalismo, Interpretativismo e Humanismo). Essas matrizes se relacionam, por sua vez, às dimensões fundamentais da compreensão sociológica (empírico-analítica, hermenêutica e crítica), conforme enfatizem a objetividade dos dados, a interpretação e a construção de sentido, ou a transformação social. Habermas (1972), por sua vez, acompanhando a divisão clássica das ciências entre naturais e do espírito desenvolvida por Dilthey, defendeu que cada modo de pensar o conhecimento científico buscou satisfazer um interesse específico: as ciências naturais buscaram satisfazer o interesse técnico (o domínio sobre a natureza) e as ciências do espírito, o interesse prático (a compreensão das linguagens, vivências e práticas sociais — *práxis*). Segundo ele, esses dois interesses, se tomados isoladamente, conduziriam a equívocos: o da instrumentalização da razão que leva à opressão, no primeiro caso; e o do círculo vicioso e infundável das interpretações que leva à contemplação passiva e relativista do mundo, no segundo. Assim, para Habermas (1972), as ciências precisariam satisfazer um outro interesse, o emancipatório, que é dado pela reflexão profunda sobre necessidade de transformação da realidade social. Ele propõe, no entanto, que isso ocorra de modo integrado, sem abandonar os interesses anteriores, de modo que a produção do conhecimento deva seguir um relacionamento dinâmico entre esses três interesses, técnico, prático e emancipatório.

Paes de Paula (2015), então, aproxima essas duas perspectivas, entendendo que cada grande abordagem sociológica e cada matriz de conhecimento possui interesses, pressupostos filosóficos e lógicas de pesquisa específicas. Para sintetizar a aproximação entre essas questões, apresenta-se a tabela 1.

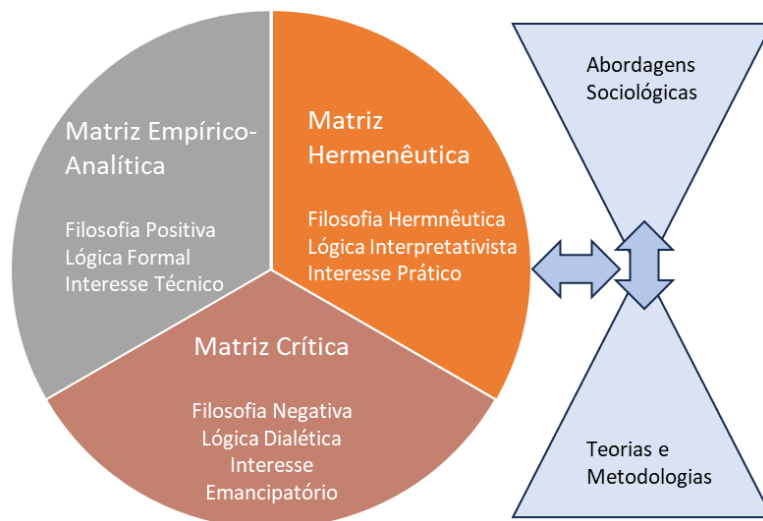
Tabela 1 – Relações entre Abordagens Sociológicas, Filosóficas e Elementos do Círculo das Matrizes Epistêmicas de Paes de Paula

		Matriz Empírico- Analítica	Matriz Hermenêutica	Matriz Crítica
Abordagens	Abordagem Sociológica de Paes de Paula (Sistema de Produção do Conhecimento de Michael Hill) ou Abordagens Sociológicas Puras (que estão totalmente inseridas em apenas um círculo das matrizes)	Funcionalista	Interpretativista	Humanista
Elementos	Filosofia ou Alinhamento filosófico	Positivismo (Filosofia Positiva)	Filosofia Hermenêutica	Filosofia Negativa (Oposta à Filosofia Positiva)
	Interesse Cognitivo de Habermas	Técnico	Prático (<i>Práxis</i>)	Emancipatório
	Lógica de Investigação ou de Pensamento	Lógica Formal	Lógica Interpretativa	Lógica Dialética

Fonte: elaboração própria a partir de Paes de Paula (2015).

Por se tratar de uma relação dinâmica (e não, estanque, como na abordagem paradigmática tradicional), Paes de Paula (2015) retrata essas relações não como uma matriz tradicional (tal como a da tabela 1), mas segundo o círculo das matrizes epistêmicas (figura 1) em que essas relações interagem continuamente, congregando não apenas as abordagens sociológicas, mas também envolvendo teorias e metodologias.

Figura 1 – Círculo das Matrizes Epistêmicas, abordagens sociológicas, teorias e metodologias



Fonte: Paes de Paula (2015, p. 116).

A abordagem crítica, portanto, permitirá que se realize uma articulação entre as análises empírico-analíticas dos temas pesquisados, que enfatizam a sua discussão quantitativa e descrevem a realidade socioeconômica brasileira, e a interpretativa-hermenêutica, que discute as questões históricas, simbólicas e subjetivas da evolução institucional de direitos e deveres no país e a mobilização social em torno deles. O tópico a seguir apresentará, portanto, as escolhas metodológicas que tornarão essa articulação possível na prática, a partir do enfoque do círculo das matrizes epistêmicas, sobretudo, enfatizando a ideia da reconstrução epistêmica.

3.3 A pesquisa além das guerras paradigmáticas e das batalhas dos métodos

O objetivo desenhado com este percurso metodológico é o de amparar a **proposta de reconstrução epistêmica** que está fundamentada por Paes de Paula (2015, p. 132–133). A autora apresenta, naquela obra, conforme já mencionado, os arranjos teórico-analíticos das ciências sociais segundo duas teses: a) **tese da incompletude cognitiva**; e b) **tese das reconstruções epistêmicas**. Essas duas teses combinadas levariam a uma proposta sobre uma nova teoria do desenvolvimento do conhecimento, típica das ciências sociais, em superação do desenvolvimento à base de crises e revoluções, como propõe Thomas Kuhn. A tese da reconstrução epistêmica, segundo Paes de Paula (2015), é inspirada na conceituação trazida por Michael Hill como um processo de “escavação” de novos elementos da ciência para fazer avançá-la, que procura por novas teorias, novos métodos, novas hipóteses dentro de cada matriz epistêmica, de modo dinâmico e, durante o qual, as matrizes originais de pensamento são

revistas e complementadas. Assim, nesse processo, as bases epistemológicas originais são reconstruídas, reinterpretadas, o que leva ao surgimento das abordagens sociológicas híbridas — reconstruções epistêmicas avançadas — e de teorias e metodologias de fronteira — reconstruções epistêmicas embrionárias (que ficam na fronteira entre duas ou mais matrizes do círculo), como esforços de diálogo, trânsitos e reflexões sobre uma ou mais abordagens sociológicas puras (funcionalismo, interpretativismo e humanismo). Ou seja, derivam de reconstruções epistemológicas das abordagens anteriores.

Defende-se que a compreensão da Administração Pública, a partir da leitura habermasiana de Weber dentro de um quadro da sociologia da dominação (e em oposição à visão convencional paradigmática), coloca-a em um momento de reconstrução epistêmica cuja própria fundamentação teórica, apesar de centrada em Habermas, é interseccionada (combinam-se, principalmente, elementos de Weber, Habermas, Foucault, Bourdieu, da epistemologia de Bachelard, da crítica de Marcuse, da ontologia do organizar conforme interpretada por Nunes etc.). Abandonam-se os paradigmas como um conjunto de técnicas que caracterizam modelos de gestão que se sucedem (seguindo um percurso de estabilização, crise e revolução), para se adotar a disputa dialética pelo domínio da definição de regras de convivência (direitos e deveres) da vida humana associada, de modo a afetar a ordem de distribuição de riqueza e renda na sociedade — algo que se torna dominante sob o capitalismo.

Essa nova forma de compreender a Administração Pública a coloca em uma intercessão entre epistemologias que perpassam o Direito, a Economia e a Teoria Organizacional. Trata-se, portanto, de uma compreensão que reconstrói a maneira de se pensar a Administração Pública como campo de conhecimento, ou seja, seguindo uma leitura habermasiana, a Administração Pública passa a ser necessariamente uma ciência normativa (que busca definir formas de organizar a sociedade, em especial, seus direitos e deveres) e interdisciplinar (em diálogo permanente entre Direito, Economia e Teoria Organizacional), algo que evolui dialeticamente segundo o processo de desencantamento da filosofia moral prática pelas ciências sociais desde o advento da Modernidade. Tal reconstrução epistêmica, portanto, exigirá um método de pesquisa que consiga dialogar com essas diferentes epistemologias, transitando entre o quantitativo e o qualitativo.

A escolha do método, conforme discutem Law (2004), Denzin e Giardina (2019), St. Pierre (2020) e Carlson, Vasquez e Romero (2023), nunca é puramente técnica, pois ela também reflete valores, crenças e ideologias de quem decidiu executar determinado percurso metodológico. Essa é uma posição que segue um entendimento já bastante debatido na Teoria Crítica, especialmente com Marcuse (1968/1973), Adorno e Horkheimer (1944/1985) e Habermas (1968/2006; 1972). Habermas (1968/2006, p. 49), inclusive, chama a atenção para o fato de que as técnicas não são neutras e que tentar objetificá-las é transformá-las em “imperativos técnicos”, ou seja, em procedimentos tidos como inquestionáveis e que, muitas vezes, são apenas uma tentativa instrumentalizada de impedir certos debates, como uma forma de “dominação oculta”.

Nesse sentido, algo que tem sido utilizado como um imperativo técnico nas ciências sociais é a questão da adesão irrestrita à metodologia quantitativa. Por muito tempo, como Denzin e Giardina (2019, p. 7) discutem, tudo o que não fosse quantitativo seria considerado não científico, criando algo que eles chamam de “metodolatria” (*methodolatry*), uma adoração servil a um método específico independentemente do tipo de problema científico a ser investigado. Nesse contexto, a não adesão ao quantitativo conferiria às ciências sociais, se não um estatuto de não cientificidade (ou de pseudocientificidade), ao menos uma posição hierárquica inferior entre as ciências (Simonton, 2018; Martínez, 2019; Rey, 2019). Essas críticas, que abarcam as ciências sociais em geral, também foram apresentadas aos Estudos Organizacionais no âmbito das pesquisas em Administração (Mattos, 2009; 2011; Visser, 2010; Faria; Meneghetti, 2010; Serva, 2013; 2017; Paiva Jr.; Leão; Mello, 2016).

O debate metodológico científico mais atual demonstra, contudo, que o *status* científico da pesquisa qualitativa avançou muito nos últimos anos, como pode ser observado no grande volume de publicações recentes que apresentam as possibilidades de sua aplicação, como Creswell (2007; 2014), Leavy (2017), Lune e Berg (2017), Denzin e Lincoln (2018), Creswell e Creswell (2018), Gephart Jr. (2018), Denzin e Giardina (2019) e Flick (2022). Isso ocorreu, também, em pesquisas de Administração, como apresentado em Cassell, Cunliffe e Grandy (2018). Cientistas sociais como Carlson, Vasquez e Romero (2023) e St. Pierre (2020) chegam a defender que a crítica mais contundente à pesquisa qualitativa estaria vencida, pois era um resquício do positivismo do início do século XX, já superado por um pós-positivismo menos ingênuo. O próprio aprofundamento do debate científico e metodológico, do final do século XX

e início do XXI, também teria demonstrado não haver neutralidade mesmo nas aplicações de métodos quantitativos, dadas as pesquisas demonstrando processos sociais de invisibilização de temas e de pessoas nas chamadas *hard sciences* em função de racismo, preconceitos étnicos, xenofóbicos, de gênero e sexuais, de classe, de elitismo e de capacitismo.⁹

A escolha pela abordagem qualitativa seria, portanto, uma decorrência do tipo de perspectiva filosófica ao qual se adere e uma contestação à metodolatria quantitativa. De toda forma, é preciso reconhecer os limites e as possibilidades desse tipo de abordagem nas ciências para saber utilizá-la de forma adequada aos objetivos da pesquisa pretendida. De fato, houve avanços consideráveis no seu uso, mas a ideia de que a contestação ao qualitativo teria sido totalmente superada, como sugerem Carlson, Vasquez e Romero (2023) e St. Pierre (2020), parece um pouco exagerada. Denzin e Giardina (2019) inclusive discutem como a perspectiva qualitativa estaria, atualmente, em uma encruzilhada¹⁰. De um lado, houve ganho de reconhecimento; de outro, houve casos ruins de trivialização dos métodos que fizeram tanto ressurgir velhas críticas quando criaram uma espécie de metodolatria qualitativa. Denzin e Giardina (2019) relembra dois eventos, ocorridos em pouco mais de 20 anos, que impulsionaram as críticas à trivialização metodológica qualitativa, os chamados trotes (*hoax*) das publicações falsas de pesquisas propositalmente absurdas. Eram publicações que simulavam linguagens, temas e métodos de vertentes críticas e que foram aceitas para publicação em periódicos da área, com o intuito de demonstrar a fragilidade de suas concepções científicas¹¹. Isso replicou, em escala ampliada,

⁹ Twine (2000), Moreira (2019) e Chang *et al.* (2021), por exemplo, discutem como a pesquisa tradicional não apenas invisibilizou problemas como racismo nas ciências (inclusive nas sociais) como os reproduziu na própria academia. Rossiter (1993) demonstrou o “efeito Matilda” (*Matilda Effect*) nas ciências, indicando como mulheres cientistas recebiam menos reconhecimento e crédito por seus trabalhos, por machismo, mesmo nas abordagens mais quantitativas. Jessé Souza (2003; 2006; 2016; 2017; 2018a; 2018b), por sua vez, apontou traços culturais da elite brasileira que expandiram o racismo para o mundo acadêmico não apenas nos métodos, mas também nas teorias e interpretações. Invisibilidades similares, conforme Nussbaum (2011) e Cortina (2019) discutem, podem ocorrer não apenas nas opções metodológicas da ciência, mas também nos seus próprios pressupostos filosóficos, negligenciando pessoas pobres, com quaisquer orientações sexuais não heteronormativas, com deficiência, idosas, imigrantes ou outras minorias políticas ou sociais.

¹⁰ Alguns trabalhos trazem exemplos de questionamentos ainda existentes quanto às abordagens qualitativas no debate científico como Miller e Tsang (2011), Roberts (2014), Long (2017) e Abdalla *et al.* (2018).

¹¹ Isso foi feito por Alan Sokal (Sokal & Bricmont, 1998), em 1996, no chamado *Sokal Affair* e depois, em 2017, por Peter Boghossian, James A. Lindsay e Helen Pluckrose (2018) no chamado *grievance studies affair*. Como Denzin e Giardina (2019) argumentam, porém, existem vários problemas éticos quanto à ideia de submeter pesquisas falsas para revistas sérias e quanto ao processo difundido de avaliação cega por pares, que não é garantia de boa seleção; de toda forma, há que se preocupar com os alertas feitos de banalização, não só metodológica, mas também teórica, nas perspectivas qualitativas. No Brasil, recentemente, uma disputa similar foi aberta em torno da cientificidade da psicanálise, com o livro “Que Bobagem”, de Nathália Pasternak e Carlos Orsi que demonstra, também, que há ainda muitas visões positivistas antiquadas no debate metodológico em outras áreas.

uma espécie de “batalha dos métodos” (*methodenstreit*), como a ocorrida nas Ciências Econômicas no final do século XIX (Louzek, 2011; Charbonneau, 2021).

Na pesquisa aqui proposta, a adesão ao círculo das matrizes epistêmicas, portanto, seria uma forma de escapar tanto das guerras paradigmáticas quanto dessas batalhas pelos métodos. Entende-se que ambos os métodos, qualitativo e quantitativo, são válidos e legítimos, e que podem ser complementados, sem metodolatria. Afinal, a pandemia de desinformação (desinfodemia) trazida pelo mundo da Pós-verdade (*Post-truth*), que resgatou do terraplanismo aos movimentos antivacina, passando pelo ressurgimento de movimentos de extrema-direita e pela negação da mudança climática, demonstrou que a ciência como um todo está passando por um difícil momento de descrédito (Lewandowsky, Cook; Lloyd, 2018; Lilienfeld, 2018; Gordin, 2021; Ferreira, 2021)¹². É preciso reconhecer onde houve falhas e trabalhar para corrigi-las, seja a falta de crítica quantitativa, seja o relativismo qualitativo. Em função disso, defende-se aqui a complementaridade quando possível. No caso do tema escolhido, como se verá adiante, o caminho que parece mais adequado para pesquisar o tema é a orientação principal pelo qualitativo com o suporte quantitativo simples para caracterizar algumas questões específicas.

Trazer a crítica para o confronto empírico, independentemente do método escolhido, é um dos maiores desafios da pesquisa científica, principalmente em se tratando de uma abordagem cujos pressupostos filosóficos se vinculam à Escola de Frankfurt, como discute Paes de Paula (2012). A Teoria Crítica praticada pela intelectualidade frankfurtiana é bastante complexa, e a sua aplicação não é trivial. Apesar disso, o desafio empírico sempre esteve presente mesmo nas abordagens mais filosóficas dessa escola de pensamento. Adorno (1969), por exemplo, como relembram Socha *et al.* (2020, p. 7), tem sua obra marcada “pela confrontação incessante da filosofia com o ‘campo da empiria’”, inclusive no desenvolvimento da Escala F para avaliar a personalidade autoritária. Habermas (1962/2003) também se debruçou bastante sobre a análise histórico-documental, especialmente, na “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, e nunca se

¹² Essas questões demonstram que os desafios atuais postos ao conhecimento científico estão muito além das conhecidas tensões entre objetividade e subjetividade (Minazzi, 2017), as limitações das possíveis maneiras de apreender o real (Agazzi, 2017), as disputas na construção coletiva de um conhecimento confiável, válido, ético e legítimo (Kline, 2020) ou as disputas em torno da replicabilidade e da generalização, os desafios impostos pela instrumentalidade da razão, para citar algumas, já amplamente debatidas nas ciências sociais. O momento atual é mais preocupante e tem apresentado desafios adicionais, sobretudo, pelo intenso processo de reencantamento do mundo, de retorno ao pensamento mágico e violento, sobretudo, impulsionado pelo uso massificado de *Fake News* em um contexto de baixo letramento científico.

esquivou de analisar e debater teorias e métodos opostos aos seus, como os do funcionalismo. O empírico para essa abordagem, de toda maneira, usualmente se restringe à adoção de abordagens qualitativas, e o esperado para uma pesquisa científica ancorada na perspectiva crítica é que ela seja metodologicamente orientada dessa maneira, uma vez que se tende a abordar os fenômenos sociais destacando usualmente seus elementos interpretativos, simbólicos e subjetivos, ou como Lune e Berg (2017, p. 12) pontuam, compreender significados, conceitos, definições, características, metáforas, símbolos e descrições dos fenômenos que não seriam alcançados pelos métodos quantitativos tradicionais.

Conforme visto na discussão sobre pressupostos filosóficos e estruturas interpretativas, porém, a adoção do círculo das matrizes epistêmicas preza pela flexibilidade metodológica, permitindo a triangulação de métodos e abordagens. Atualmente, conforme Cottrell (2023, p. 104) discute, já é mais comum uma mesma pesquisa com base em Teoria Crítica empregar várias técnicas diferentes para coletar dados, como o uso de fontes de arquivo, análises de conteúdo e de discurso, observações participantes, notas de campo, narrativas pessoais, entrevistas semiestruturadas, grupos focais etc. Trabalhos metodológicos mais recentes passaram a enfatizar ainda mais a possibilidade dos métodos mistos (*mixed methods*), como em Creswell e Creswell (2018) e em Leavy (2017), ressaltando a complementariedade existente entre as perspectivas qualitativa e quantitativa.¹³ Essa complementariedade não precisa ser tão sofisticada quanto na adoção dos métodos mistos, mas pode ser feita com algumas adições de informações e dados que podem contribuir muito para o enfrentamento empírico que se deseja fazer.

Em função disso, a proposta metodológica desta pesquisa é que se tenha uma orientação pela pesquisa qualitativa (enfocando as análises críticas e hermenêuticas do fenômeno), mas também com um suporte quantitativo básico (enfocando a questão empírico-analítica do fenômeno). Como se trata apenas de um apoio quantitativo, mais focado em dados estatísticos descritivos, e não em métodos mais complexos e sofisticados como modelagens econométricas, psicométricas de equações estruturais ou *surveys*, não se trata de uma abordagem que poderia ser considerada de métodos mistos. Como a tese parte de um confronto com a teorização da

¹³ Creswell (2014), no entanto, chega a ser mais restrito em algumas obras e defendeu apenas cinco abordagens independentes às quais se deveria aderir ao fazer ciência com enfoque qualitativo (pesquisa narrativa, fenomenológica, de teoria fundamentada, etnográfica e estudo de caso). Seus livros mais recentes, porém, indicam uma inclinação a querer combinar o qualitativo com o quantitativo, como em Creswell & Creswell (2018).

abordagem paradigmática convencional de Administração Pública, um apoio quantitativo necessário, por exemplo, é o que demonstra, em termos bibliométricos, que a pesquisa atual está sofrendo alguns apagamentos, sendo pouco presente no debate sobre questões de cidadania e renda envolvendo o Estado, em um momento em que tais questões estão em evidência. Da mesma forma, investigam-se por bibliometria os apagamentos teóricos ocorridos na pesquisa brasileira de Administração Pública. Adicionalmente, tenta-se, por meio de indicadores divulgados sobre Administração Pública em dados públicos de organismos internacionais, discutir a evolução da Administração Pública como parte de um longo processo racional de burocratização. De outro lado, são necessários dados de indicadores sociais e econômicos para contextualizar as questões de acesso a direitos e deveres, bem como questões associadas a renda, como pobreza, concentração, desigualdade social e desemprego. Sem esse apoio quantitativo simples, entende-se que a pesquisa ficaria fragilizada.

A linha de investigação será, primordialmente, histórica e institucional. Não apenas os dados empíricos documentais serão considerados, mas as discussões em torno da institucionalização das ideias, como parte de um processo de história das ideias administrativas. Nesse sentido, o levantamento bibliométrico cumpre uma função fundamental, mas, também, a análise dos momentos de surgimento das escolas de pensamento, principais obras e conceitos é crucial para a compreensão do estado atual da teoria e da pesquisa em Administração Pública dominada pela visão paradigmática. É a partir da compreensão teórica e empírica dos esvaziamentos incorridos por essa abordagem que se fará a sua contraposição pela abordagem alternativa centrada na reflexão moral (ético-política). É preciso ir além, portanto, da bibliometria e identificar as movimentações institucionais em torno desses debates. A proposição é a de que, conforme demonstram os debates críticos epistemológicos sobre ciência (Adorno e Horkheimer, 1947/1985; Habermas, 1968/2006; 1972; 1998; Foucault, 1970/1999; Deleuze; Guattari, 1991/2010) e os sociológicos sobre ciência (Bourdieu, 1984/2008; 2004a; 2004b; Latour; Woolgar, 1979/1997), para a genealogia de uma ideia de verdade convergem esforços coletivos que combinam várias frentes de disputas intelectuais pelo protagonismo científico. Entre elas, destacam-se a disputa pela formação da opinião pública, tal como analisada por Habermas (1962/2003), enfrentada com a institucionalização dos modos de divulgação científica (periódicos científicos), os encontros especializados de debate e divulgação (congressos e convenções científicos) e o patrocínio e a difusão de ideias por meio de organizações privadas de pesquisa (os chamados *think tanks*). Além desses, têm-se a institucionalização das pesquisas

em Universidades (com a formação e reprodução de escolas de pensamento) e a formação das associações de pesquisa científica. Adicionalmente, tem-se a própria elaboração de obras intelectuais (artigos, livros e relatórios), individuais ou coletivas. E, por fim, há a atuação das próprias burocracias públicas e organismos internacionais (relatórios), de empresas e fundações privadas (pesquisas). Conforme Beddeleem (2020, p. 22) argumenta, “comumente esquecido, este dinamismo científico, patrocinado por fundações privadas, transmitido por grupos de reflexão e incorporado no ‘mercado de ideias’, permanece hoje no cerne do projeto neoliberal”.

A tese se organiza, portanto, em dois momentos de pesquisa, um mais global e outro brasileiro. No nível global, pesquisam-se: a) o resgate da evolução teórica das ideias administrativas em torno dos conceitos de administração, gestão e governança, para identificar o cerne conceitual que sustenta a abordagem paradigmática, em uma profunda revisão teórica contextualizada; b) o levantamento documental de normas, relatórios, documentos oficiais de órgãos públicos que indiquem momentos de institucionalização da discussão sobre administração, gestão e governança; e c) a revisão bibliométrica das escolas de pensamento, perspectivas ou paradigmas conforme estudados, divulgados e publicados em periódicos e publicações científicas.

No nível brasileiro, pesquisam-se: a) o resgate da crítica teórica à visão paradigmática segundo a profunda revisão feita a respeito da noção conceitual e empírica do patrimonialismo, na sociologia e na história, especificamente, após a renovação da pesquisa feita com a abordagem do Antigo Regime nos Trópicos; b) o resgate de crítica teórica e empírica acerca das burocracias conforme as abordagens organizacionais críticas e a pesquisa histórica desenvolvida, principalmente, à luz dos dados disponibilizados pelo Arquivo Histórico Nacional sobre a evolução da Administração Pública Federal; c) o levantamento de dados estatísticos descritivos socioeconômicos para demonstrar a evolução da Administração Pública como uma disputa entre a determinação de direitos e deveres, e a distribuição de riqueza (renda) no Brasil. Os métodos que compõem a triangulação seriam, portanto, a revisão teórica, a pesquisa bibliométrica, a análise documental e a análise de dados secundários de estatística descritiva, cumprindo, portanto, a multiplicidade sugerida por Lune e Berg (2017).

Para se analisar empiricamente esses dois níveis de investigação, propõe-se uma triangulação de métodos de coletas de dados. Segundo Lune e Berg (2017, p. 14), “a triangulação é restrita ao uso de múltiplas técnicas de coleta de dados (geralmente três) para investigar o mesmo

fenômeno”. Nesse caso, os métodos utilizados serão: a) bibliometria; b) revisão bibliográfica crítica; e c) análise documental.

3.3.1 Abordagem qualitativa: história e dialética, um exercício de teoria e práxis habermasiana

Segundo Habermas (1963/2013, p. 28), “teorias que elucidam questões práticas desembocam em ações comunicativas”, o que significa que elas se voltam para apresentar proposições criticáveis que enfocam o debate racional de problemas concretos. Elas não apenas explicam, mas propõem um novo entendimento, uma nova intervenção, uma nova política. Nessa direção, uma pesquisa habermasiana que enfoca a Administração Pública nunca o faz apenas no nível das ideias. Para Habermas (1963/2013, p. 30), a pesquisa crítica é sempre um amálgama capaz de aproximar teoria e práxis para compreender e agir no mundo social. A pesquisa sobre Administração Pública exemplifica, portanto, esse processo de “interdependência crescente entre pesquisa, técnica e administração estatal” que, segundo ele, demonstra que “o intervencionismo estatal e o planejamento do progresso técnico-científico podem servir como mecanismos de regulação diante da desigualdade e dos conflitos” gerados pelo sistema capitalista de produção e distribuição de riquezas (Habermas, 1963/2013, p. 30). Por ser dialética, a linha de investigação que reconhece essa interdependência (pesquisa, técnica e administração estatal) seguirá uma série de oposições que guiarão a discussão, conforme descritas no quadro 1.

Quadro 1 – Oposições dialéticas trabalhadas ao longo da tese

Oposição 1	Oposição 2	Oposição 3	Oposição 4	Oposição 5	Oposição 6
Administração	Estado (Leviatã)	Administração Pública	Principiologia	<i>Homo Legalis</i> ou <i>Juridicus</i>	Jurisdição
Gestão	Mercados (Prometeu)	Administração de Empresas	Ciência	<i>Homo Oeconomicus</i>	Veridicção

Fonte: elaboração própria.

Dois eixos estruturarão a pesquisa: a) a compreensão do esvaziamento teórico (e sua consequente limitação prática) da Administração Pública em função da adoção de uma abordagem paradigmática; e b) a reconstrução teórica da Administração Pública por meio do resgate da reflexão ético-política, fundada em uma abordagem histórico-institucional e crítica,

sem descartar a questão prática de seu ferramental técnico organizacional. Não é possível, portanto, investigar as insuficiências da abordagem paradigmática, no Brasil, sem antes compreender o quadro geral dessa mesma abordagem em nível internacional, dentro do quadro hegemônico de pesquisa. É nesse quadro geral que se investiga o processo de esvaziamento mais amplo da teoria da Administração Pública que alcança a pesquisa sobre Administração Pública no Brasil, com algumas especificidades. Somente após compreender o quadro geral será possível compreender o específico, para, então, entender problemas, limites e possibilidades teóricos e práticos dessa institucionalização no país.

Quadro 2 – Eixos centrais da pesquisa

O esvaziamento teórico da Administração Pública e a disputa prática pelo seu domínio	A reconstrução teórica da Administração Pública como uma disputa prática pelo seu domínio
1) Abordagem empírico-analítica	Abordagem empírico-analítica
a) Revisão bibliométrica	Atualização dos debates a) Revisão bibliométrica b) Revisão bibliográfica
2) Abordagem hermenêutica e crítica	Abordagem hermenêutica e crítica
a) Revisão bibliográfica	Resgate da pesquisa histórica (história das ideias e pesquisa empírica)

Fonte: elaboração própria.

A revisão da literatura atual sobre metodologia científica sugere que a definição do método de pesquisa depende, entre outros aspectos, das perguntas que se deseja responder a respeito do fenômeno social investigado. Conforme se averigua em Singh (2007), Kline (2020), Neumayer e Plümper (2017) e Samoilenko e Osei-Bryson (2022), por exemplo, se o objetivo da pesquisa for responder a perguntas que buscam compreender causalidades, correlações, impactos e probabilidades, os métodos quantitativos costumam ser mais indicados. Por outro lado, conforme discutem Lune e Berg (2017), Denzin e Lincoln (2018), Denzin e Giardina (2019), St. Pierre (2020) e Carlson, Vasquez e Romero (2023), caso o objetivo seja responder perguntas que procuram compreender interpretações simbólicas, subjetivas, históricas e culturais de fenômenos sociais, os métodos qualitativos tendem a ser mais sugeridos.

Essa separação estrita entre qualitativo e quantitativo, porém, tem sido contestada, principalmente em Leavy (2017) e Creswell e Creswell (2018) que abordam muito o uso de métodos mistos (*mixed methods*) em pesquisas, por entenderem que há mais

complementaridade que competição nessas abordagens. De toda forma, é possível depreender uma orientação geral para a metodologia em que o método (as ferramentas utilizadas para investigar o fenômeno pretendido) estaria relacionado aos pressupostos filosóficos e à estrutura interpretativa defendidos no trabalho, assim como às perguntas que se deseja responder.

Nesse sentido, conforme Leavy (2017, p. 72) argumenta, abordagens qualitativas geralmente buscam responder a perguntas que envolvem ou que se iniciam com “o que é” (*what*) ou “como” (*how*), ao que Lune e Berg (2017, p. 7) adicionam o “quando” (*when*), o “onde” (*where*) e o “por que” (*why*). Seu objetivo, portanto, seria compreender as características essenciais dos fenômenos estudados (*what*) e as razões de sua ocorrência (*why*), considerando sua evolução histórico-social (*how, when*) e o seu contexto específico no tempo e no espaço (*where*). O foco, portanto, é a compreensão profunda e contextualizada do fenômeno, incluindo suas interpretações e percepções subjetivas que, no caso, acarretam a identificação de “quem” (*who*) ele envolve ou afeta (Kreimer; Zabala, 2008; Sovacool; Daniels; Abdulrafiu, 2022). É por isso que Creswell (2014, p. 52) afirma que “conduzimos pesquisas qualitativas porque um problema ou questão precisa ser explorado”, buscando analisar “variáveis que não podem ser medidas facilmente”. Essas variáveis de que Creswell (2014, p. 52) fala são justamente os aspectos subjetivos e simbólicos relativos ao fenômeno estudado, algo que requer mais diálogo e reflexão para ser alcançado, buscando “escutar vozes silenciadas” e “falando diretamente com as pessoas” envolvidas.

Os pressupostos filosóficos, a estrutura interpretativa escolhida e a proposta de pergunta norteadora apresentados demonstram que o percurso metodológico a ser seguido será orientado pela pesquisa qualitativa. Ao trazer esses aspectos citados por Leavy (2007), Lune e Berg (2017) e Creswell (2014) para a presente pesquisa, portanto, vê-se pela pergunta proposta que o que se quer investigar (*what*), de maneira exploratória profunda, é a sustentabilidade da abordagem paradigmática da Administração Pública, a partir das evidências empíricas disponíveis — da história das ideias e dos processos de institucionalização das disputas em torno dos direitos, deveres afetando os processos de obtenção riqueza e de renda. Especificamente, busca-se demonstrar como (*how*) essa abordagem se tornou insustentável, por perder poder de explicação ao promover apagamentos teóricos e práticos que esvaziaram a teoria da Administração Pública, em nível global (como Administração Pública Tradicional, Gestão Pública e Governança Pública) e especialmente ao ser adaptada no Brasil (*where*) (como Administração Pública

Patrimonialista, Burocrática e Gerencial). A descrição do como (*how*), portanto, diz respeito ao processo histórico-social de institucionalização. Um aspecto central para responder a essas perguntas, e que conecta a teoria e a práxis habermasiana, é o uso do conceito de instituição como ferramenta conceitual e analítica.

O conceito de instituição é amplo e controverso na literatura social, seja na Ciência Política (Fioretos; Falleti e Sheingate, 2016; Adams, 2018), nas Ciências Econômicas (Rutherford, 2009; Hodgson, 1998; North, 2006; Coase, 1986; Williamson, 1985; Demsetz, 1968), na Administração (Meyer; Rowan, 1977; Greenwood *et al.*, 2008; Scott, 2008; Dimaggio; Powell, 2005) ou na Sociologia (Luhmann, 2010). A vertente institucional na pesquisa organizacional também é consolidada e conta com disputas em torno desse conceito. Adota-se aqui a definição mais próxima de Weber. Segundo Anter (2014, p. 36), Weber define como “instituição” um grupo corporativo “cujos estatutos podem, dentro de um determinado domínio, ser impostos (mais ou menos) com sucesso a todos cuja ação exiba características específicas”. O sentido que se quer enfatizar aqui é duplo, o da institucionalização dos conceitos de administração, gestão e governança como centrais para a formação de paradigmas, mas que não se sustentam como conceitos científicos (dada a sua imprecisão), e sim como processos de institucionalização em disputa (imposição de formação de padrões de regras impositivas — formais ou informais — a partir da mobilização de agentes sociais). E, em segundo lugar, há a institucionalização entre Direito, Economia e Teoria Organizacional, da disputa pelo controle do Estado (e da Administração Pública como sua infraestrutura burocrática) como organização capaz de determinar a definição de direitos e deveres (cidadania) e de distribuição de riqueza (renda) na sociedade, dentro de um processo de burocratização da sociedade moderna. Essa institucionalização está mais próxima, portanto, da discussão sobre racionalização e positivação.

Esse segundo sentido é de instituição tal como discutido por Habermas (2012a; 2012b) que analisa o processo de racionalização social que culmina na positivação do Direito na Modernidade, estudado também a partir de Weber. A positivação pressupõe uma formalização racional da elaboração e do entendimento das normas, de modo que “a interpretação racional da lei, à base de conceitos rigorosamente formais, opõe-se ao tipo de adjudicação ligado primordialmente às tradições sagradas” (Weber, 1946/1982, p. 251). Segundo Habermas (1981/2012a; 1981/2012b), esse processo de imposição aos demais foi racionalizado com o

tempo, saindo a imposição tradicional, patriarcal e religiosa, rumo à imposição pela razão, reconhecida e legitimada, o que leva a “um sistema jurídico e uma administração estatal que, na administração pública, sancione o direito e institucionalize, de sua parte, as orientações da ação racional-teleológica” (Habermas, 1981/2012a, p. 387). Institucionalizar significa, portanto, a corporificação das regras, políticas públicas e valores sociais em normas formais (princípios e regras geralmente escritos e sancionados por uma autoridade legislativa legitimamente reconhecida). A racionalidade diz respeito à forma técnica (instrumental e prática) como as regras são elaboradas, interpretadas e aplicadas, mas também à forma como as deliberações e reflexões a seu respeito (valorativas, ou seja, éticas e políticas) são realizadas. Segundo Habermas (1994/2020), a Economia e o Direito, como ciências sociais, institucionalizaram — nesse sentido — a disputa pela legitimidade de quem define a cidadania para quem, a partir de uma disputa entre cidadania e riqueza (renda), uma disputa que passa, necessariamente, pelo domínio do Estado.

Assim, a reconstrução epistêmica da Administração Pública demanda compreender as mobilizações dos envolvidos com esse fenômeno, ou seja, de grupos sociais (*who*), principais teóricos, universidades, *think tanks*, organismos internacionais envolvidos. Como os pressupostos filosóficos e a estrutura interpretativa são vinculados à Teoria Crítica, a análise feita será dialética, no sentido da tentativa de identificação das disputas em torno desses conceitos (administração, gestão, governança) que institucionalizaram uma abordagem paradigmática da Administração Pública, destacando contradições, conflitos e sínteses, buscando compreender o que Marconi e Lakatos (2003, p. 104–106) chamaram de “interpenetração dos contrários”. No caso brasileiro, investiga-se a repercussão dessa institucionalização no debate nacional, suas principais correntes de pensamento e crítica, confrontadas com os dados históricos e estatísticos empíricos. Como forma de coleta de dados para esta parte, portanto, propõe-se a realização de análise documental de marcos institucionais, incluindo normas, políticas, relatórios e documentos oficiais.

Nesse caso, como processo de identificação do esvaziamento teórico, será proposta a realização da pesquisa bibliométrica, para identificar o apagamento de correntes teóricas, debates, conceituações, de modo a compreender se, de fato, é sustentável a noção de uma abordagem paradigmática em termos de debate científico. Após essa análise, será feita uma interpretação da evolução histórica das ideias e debates sobre Administração Pública, centrada na evolução

dos conceitos de administração, gestão e governança, combinando a interpretação de obras seminais e de documentos públicos oficiais (relatórios) de organizações públicas, *think tanks* e organismos internacionais. Como a lente de interpretação é dada pela perspectiva habermasiana, a análise do material será feita com base na Teoria Crítica, seguindo reflexões e conceitos trazidos por essa perspectiva. Não será utilizado, portanto, nenhum dos protocolos de interpretação das análises críticas do discurso, que são bastante difundidos nos Estudos Organizacionais, como os de Wodak (2001), van Dijk (2013) ou Fairclough (2012). Em seu lugar, será realizada uma interpretação com base nas categorias trazidas por Habermas (1994/2020; 2012a; 2012b) em suas interpretações acerca de imagens de mundo, emancipação, instrumentalização, autonomia, validade, ética do discurso, uso público da razão, tecnocracia e participação democrática que são bastante exploradas em seus textos que enfatizam temas ligados à cidadania e à democracia. A interpretação trazida será, portanto, similar ao que Paes de Paula (2012) propôs para analisar entrevistas em seu trabalho “Estilhaços do Real”, com a adoção da teoria de Walter Benjamin, só que, no caso da pesquisa aqui proposta, o recorte teórico será dado pela obra de Jürgen Habermas.

3.3.2 Suporte quantitativo: bibliometria e dados complementares

Embora a discussão seja centrada na abordagem qualitativa, algumas informações quantitativas serão analisadas ao longo da tese, sobretudo, as relacionadas à bibliometria. Embora a bibliometria seja usualmente citada apenas como um guia para a revisão teórica, no caso desta pesquisa, como se está discutindo o apagamento de certas escolas, teorias e conceitos, ela cumpre um papel adicional de demonstrar tal esvaziamento, sobretudo, nas pesquisas nacionais. Apresenta-se, a seguir, o detalhamento de cada uma delas.

- a) **Bibliometria:** a análise bibliométrica é bastante utilizada em pesquisas científicas em geral (Santos, 2021; Pinheiro, 2021; Ball, 2018; Gingras, 2016; Roemer; Borchardt, 2015; Abramo; D'Angelo, 2011; Andrés, 2010) e tem sido um método frequentemente empregado em pesquisas divulgadas em periódicos de Administração e de Estudos Organizacionais que buscam mapear o desenvolvimento ou a evolução recente da discussão científica sobre um determinado tema (Zupic; Čater, 2014; Donthu *et al.*, 2021). Tradicionalmente, a bibliometria é definida como “um conjunto de métodos quantitativos usados para medir, rastrear e analisar a literatura acadêmica impressa”

(Roemer; Borchardt, 2015, p. 28). Essa conceituação segue de perto a origem do termo, cunhado por Alan Pritchard ao final dos anos 1960, e encontra-se, ainda hoje, muito associada ao levantamento de dados de obras escritas e publicadas (ênfase na ideia de estatística da produção bibliográfica).

Em relação à bibliometria, é preciso fazer uma ressalva. Conforme Pinheiro (2021), Santos (2021), Gingras (2016) e Roemer e Borchardt (2015) analisam, ao final do século XX, houve um aumento substancial do uso da bibliometria com o foco em publicações *on-line* e não necessariamente impressas. Esse aumento decorreu também do desenvolvimento de *softwares* específicos de análise bibliométrica que permitiu consultas a periódicos feitas de modo mais eficiente (*on-line*) e a produção automática de métricas de citação e conexões entre termos e temas pesquisados. Gingras (2016) e Hicks *et al.* (2015) destacam, porém, que o avanço tecnológico trouxe, ao mesmo tempo, a consolidação da bibliometria como método e a contestação pelo seu uso, muitas vezes, superficial. Segundo eles, o levantamento automatizado e *on-line* de estatísticas bibliográficas perdeu parte de sua reflexão crítica por restringir-se demasiadamente a métricas de avaliação de impacto, de alcance ou de influência da produção científica geradas por algoritmos, sem a devida reflexão profunda por parte de quem as elabora.

Hicks *et al.* (2015) apontam que, por um lado, isso gerou um aumento do acompanhamento objetivo de tendências e consensos científicos em publicações, mas, por outro, impulsionou o mau uso e a má interpretação das estatísticas geradas, levando a equívocos de interpretação do que é relevante para o mundo científico. Isso, combinado com uma cultura científica que pressiona pela extrema produtividade, levaria a uma distorção de entendimentos sobre o campo científico, com uma supervalorização dos temas de momento (*hot topics*) — que geram muitas citações — em detrimento da consolidação de temas relevantes ou difíceis que são pesquisados há anos e ainda requerem debate. Temas incipientes, marginais e periféricos também seriam prejudicados, pois haveria uma concentração de produção em temas que interessam aos grandes centros de pesquisa e aos periódicos mais bem avaliados, geralmente, de países desenvolvidos. Essas ressalvas serão consideradas nesta pesquisa.

3.4 Resumo da metodologia e a aplicação do Círculo das Matrizes Epistêmicas

Retomando a proposta do círculo das matrizes epistêmicas, pode-se resumir a sua aplicação na pesquisa conforme a figura 2.

Figura 2 – Resumo da aplicação do círculo das matrizes epistêmicas na pesquisa proposta



Fonte: elaboração própria, a partir de Paes de Paula (2015, p. 116).

Quadro 3 – Estrutura Metodológica da Tese

Pressupostos Filosóficos	Epistemologia	Epistemologia crítica habermasiana
	Ontologia	Conhecimento é subjetivo, precário e mutável, e não há neutralidade e objetividade estrita na abordagem científica.
	Axiologia	Valores compartilhados da ética do discurso calcada no agir comunicativo (uso público da razão voltado para o entendimento mútuo por meio do diálogo, sem instrumentalização das pessoas e manipulação dos argumentos)
	Alegação de conhecimento (Creswell, 2007)	Pesquisa reivindicatória e participatória (Creswell, 2007), ou transformativa (Creswell e Creswell, 2018)
	Estruturas interpretativas	Abandono dos paradigmas (guerras paradigmáticas) e uso do círculo das matrizes epistêmicas (interconexão dinâmica entre o empírico-analítico, o hermenêutico e o crítico)
	Metodologia	Primazia da abordagem qualitativa com algum suporte básico quantitativo (sem metodolatria e sem batalha dos métodos)
Pergunta norteadora	A abordagem paradigmática da Administração Pública, que defende uma evolução segundo uma lógica de crise, revolução e superação, ainda pode ser sustentada à luz das pesquisas teóricas e empíricas do campo organizacional realizadas desde a sua consagração, ao final do século XX?	
Perguntas Complementares	Quais são as insuficiências de uma abordagem paradigmática da Administração Pública, que evolui segundo uma lógica de crise e revolução, diante do atual cenário teórico e empírico de pesquisas do campo?	
	Se as evidências teóricas e empíricas disponíveis não forem compatíveis com a abordagem paradigmática, haveria uma abordagem alternativa mais adequada para retratar essa evolução? Qual abordagem seria essa?	

Fonte: elaboração própria.

3.5 Proposições Geral e Específicas da Pesquisa

Acredita-se que, com a base metodológica apresentada para responder à pergunta norteadora da pesquisa, será possível compreender, criticamente, contradições, dilemas e disputas em torno da institucionalização da abordagem paradigmática que culminou não em uma disputa científica sobre compreender o Estado e sua infraestrutura burocrática, mas em dominar o Estado para, a partir do uso de suas burocracias, determinar a definição de direitos e o equilíbrio de deveres e a distribuição de riqueza e renda, institucionalizado em uma disputa aberta entre Direito e Economia. Logo, segue-se a proposição geral da tese, bem como suas proposições específicas.

Proposições Gerais da Tese

Proposição G.1: A abordagem paradigmática da Administração Pública, que defende uma evolução segundo processos de crise, revolução e superação dos paradigmas da Administração Pública Tradicional, da Gestão Pública e da Governança Pública, não é mais sustentável diante de sua incompatibilidade com as atuais evidências teórico-empíricas da pesquisa organizacional.

Proposição G.2: Dada a insustentabilidade da abordagem paradigmática, propõe-se uma abordagem alternativa orientada pelo resgate da reflexão moral (ético-política) que considera a Administração Pública uma ciência normativa interdisciplinar, para a qual contribuem, simultaneamente, elementos do Direito, da Economia e da Teoria Organizacional, de maneira que administração, gestão e governança sejam modos de dominação social para organizar a vida humana associada, principalmente, por meio das burocracias. Nessa abordagem, a Administração Pública moderna não evolui segundo paradigmas, mas segundo processos dialéticos de disputa pelo controle do Estado, com vistas a determinar as definições de direitos e deveres (cidadania) e a distribuição de riquezas e renda na sociedade. Essa disputa não resulta em paradigmas, mas em momentos de sínteses.

Proposição Específica da Tese

Proposição E.1: Assim como a abordagem paradigmática geral, a sua versão adaptada ao Brasil, que se orienta pela evolução segundo processos de crise, revolução e superação dos paradigmas da Administração Pública Patrimonialista, da Administração Pública Burocrática e da Administração Pública Gerencial, também não é mais sustentável diante de sua incompatibilidade com as atuais evidências teórico-empíricas do campo da Administração Pública no país.

Proposição E.2: Propõe-se que a abordagem alternativa apresentada em G.2 também existe no país, sobretudo por meio da discussão trazida pelas propostas da Administração Pública Societal e do Movimento da Administração Política, mas que tal discussão precisa ser atualizada e sistematizada dentro do quadro mais amplo de uma ciência normativa interdisciplinar orientada pela reflexão moral (ético-política).

Essas proposições serão discutidas a partir da seguinte construção:

- a) **Referencial teórico:** apresentação da abordagem paradigmática, em geral, seu cientificismo e sua adaptação ao Brasil, e as consequências de sua adoção — com base na discussão bibliométrica e bibliográfica;
- b) **Reconstrução epistêmica geral:** confrontar os problemas da abordagem paradigmática e apresentar a abordagem dialética como alternativa, destacando sua fundamentação (sociologia da dominação, ontologia do organizar, reflexão moral). Demonstrar a construção histórico-dialética da Administração Pública, da Gestão Pública e da Governança Pública;
- c) **Reconstrução epistêmica no Brasil:** discutir os problemas da abordagem paradigmática brasileira e apresentar a trilha existente da abordagem alternativa.

4. REFERENCIAL TEÓRICO: A ABORDAGEM PARADIGMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para analisar criticamente a abordagem paradigmática na Administração Pública, é preciso compreendê-la no contexto da ascensão e crítica ao positivismo. O positivismo nas ciências sociais, conforme discutem Santos (1989; 2002) e Habermas (1968/2011; 1985/1998), vai além da mera busca por objetividade estrita (neutra, impessoal e imparcial). Ele procura, antes, afastar da ciência tanto a especulação filosófica ético-política quanto o relativismo do senso comum. Essa pretensão, originada em Comte e Durkheim, espalhou-se de modo significativo pelos vários ramos das ciências sociais e encontrou, no funcionalismo-estruturalista sociológico, a sua realização mais bem-acabada, conforme analisam Joas (1999) e Alexander (1999), um projeto teórico-metodológico que aglutinava Talcott Parsons, Paul Lazarsfeld e Robert Merton na sociologia estadunidense de meados do século XX (Bourdieu, 1989).

Uma das consequências desse olhar positivista foi a tentativa de compreender os desenvolvimentos sociais por meio da neutralidade da ciência e da técnica. Nos EUA, a herança positivista de Comte e Durkheim vinha da defesa da “Sociologia Pura”, de Lester Ward (1903), que será expandida nesse projeto teórico-metodológico que uniu Parsons, ao final da década de 1930, a Lazarsfeld e Merton, pouco mais de dez anos depois, naquilo que Bourdieu (1989, p. 24) chamou de um “*holding científico*” que consagrou o método, e não a epistemologia, como o grande critério de demarcação da sociologia como ciência. O método quantitativo, centrado na pureza da matemática, conceberia uma ciência sociológica igualmente livre das impurezas subjetivas e qualitativas. A matemática era técnica, precisa. E o pensamento social deveria se voltar, também, para o domínio das técnicas.

Essa mesma pretensão positivista, nas Ciências Econômicas, encontra-se na linhagem que une Adam Smith aos marginalistas (Walras, Menger e Jevons), e estes aos neoliberais (Hayek, Friedman e Buchanan). No Direito, esse mesmo intento objetivista parte da noção de Direito Positivo — o direito formal cuja legitimidade decorre internamente de sua própria racionalidade como sistema legal —, originalmente encontrado em Thomas Hobbes e Jeremy Bentham e que enfrenta o transcendentalismo do Direito Natural — cuja legitimidade advém externamente, de valores universais ou transcendentais (Hart, 1955;1958; 1961/2012). O positivismo no Direito

defenderá, em suas versões mais radicais, a completa renúncia da filosofia moral, algo levado ao extremo com Hans Kelsen (1960/1998; 1960/1999) e, um pouco menos, com Herbert Hart (1961/2012), para quem a Ciência do Direito deve ser caracterizada pela ausência de juízos de valor, estes cabíveis apenas na Ética. Na Ciência Política, movimentos semelhantes ocorrerão com a Teoria Positiva da Política (*Positive Political Theory* – PPT) de William H. Riker e da Escola de Rochester (Amadae; Mesquita, 1999). No pensamento organizacional dominante da Administração, tem-se a tríade da harmonia administrativa positivista, de Taylor-Fayol-Mayo, conforme criticado por Tragtenberg (1973/2005), e, na Administração Pública, a defesa da separação estrita entre administração e política que vinha desde Woodrow Wilson (1887). Em comum a esses positivismos, portanto, há o rechaço à filosofia moral tanto quanto ao senso comum.

Esse positivismo das teorias puras foi preponderante até meados do século XX, quando encontra, na discussão filosófica do paradigma kuhniano, um arcabouço capaz de defendê-lo como o caminho científico vitorioso a ser seguido pelas ciências sociais. Esse momento, porém, coincide com o aumento das críticas, em diversas frentes. Uma delas parte do contramovimento de resgate do diálogo científico com a filosofia moral, principalmente, de Immanuel Kant, naquilo que ficaria conhecido como “virada kantiana”, que teria ocorrido, no Direito, a partir de John Rawls (1971/1997; 1993/2000; 2001), Jürgen Habermas (1997a; 1997b), Robert Alexy (2002; 2014) e Ronald Dworkin (1978; 2019a; 2019b); e, na Economia, especialmente com Amartya Sen (1988; 1999; 2002; 2009). Na teoria organizacional, porém, essa virada não ocorreu.

A abordagem paradigmática da Administração Pública, portanto, é uma perspectiva que consagra o positivismo purista da neutralidade e da objetividade das técnicas, em contraposição à reflexão moral (ético-política) da filosofia. É com base nisso que os paradigmas da Administração Pública não se constituem a partir de conceitos, mas de compilações de princípios e técnicas de organização, supostamente imparciais e capazes de serem comparadas segundo mensurações quantitativas de seus resultados.

4.1 A abordagem paradigmática: o cientificismo ante uma teorização frágil

A Administração é uma disciplina teoricamente frágil, com parco desenvolvimento conceitual. Essa é uma crítica antiga que, na literatura brasileira, encontra-se, especialmente, nos trabalhos de Prestes Motta (1986), Tragtenberg (2005; 2006) e Guerreiro Ramos (1981; 1981/2022). Para esses autores, o campo evoluiu com pouca preocupação ontológica e epistemológica, sobrevalorizando as técnicas de organização e deixando discussões conceituais à sua margem. Segundo Ramos (1981, p. 118), se se precisasse de algum conceito, tomavam-se “emprestadas capacidades exteriores” de outras disciplinas, sem muita reflexão, e, assim, a Administração “condenou-se a si mesma a permanecer pré-analítica e, para sempre, na periferia da ciência social”. Um reflexo dessa postura foi que até mesmo suas questões mais elementares — como as definições de administração, gestão e governança — evoluíram de modo indefinido ou confuso. E, mesmo autores que sustentaram críticas contundentes à Administração por sua falta de precisão científica também a reduziram a conceitos genéricos e vagos, como sendo “a arte de ‘realizar as coisas’ [*the art of ‘getting things done’*]”, como o fez Herbert Simon (1945/1997, p. 1).

A Administração Pública como disciplina, tal como a Administração em geral, também compartilha de sua característica de ser um campo teoricamente frágil, conforme se depreende da discussão feita por Lynn Jr. (1996), Rutgers (1997, 1998), Hughes (2003), Hood (2007), Rosenbloom e Kravchuk (2005), Offe (2009), Ferlie, Lynn Jr. e Pollitt (2007), Pollitt (2010; 2011), Gulrajani e Moloney (2012), Bovaird e Loeffler (2016); Raadschelders (2011; 2019) e McGuigan, Morçöl e Grosser (2021). Ela teria tanto dificuldades com o rigor conceitual quanto com o estabelecimento de suas fronteiras em relação a outras perspectivas do fenômeno organizacional, sobretudo, as da visão empresarial em relação à público-estatal e à público-não governamental. Segundo Lynn Jr. (1996, p. 4), isso decorreria do fato de não se discutir adequadamente os “marcadores de fronteira” (*boundary markers*) do campo, criando uma área que, conforme Pollitt (2011, p. 115) analisa, seria caracterizada por seus limites “mal definidos” (*ill-defined*) e “frouxos” (*loosed*).

Para Raadschelders (2011, p. 916), assim como indicado por Prestes Motta (1986), Tragtenberg (2005; 2006) e Guerreiro Ramos (1981; 1981/2022), a raiz desses problemas da Administração Pública também está na falta de interesse por questões epistemológicas e ontológicas, em uma área que se entendeu como essencialmente prática e técnica, antes de ser teórico-compreensiva, o que a conduziu inevitavelmente a uma “falta de consenso sobre o que constitui a sua ciência

e qual é a natureza do estudo”. Algum nível de dissenso nesses pontos é fundamental e esperado, mesmo em disciplinas consolidadas, mas, no caso da Administração Pública, isso nem sequer é aventado, ou seja, eles permanecem como no alerta de Guerreiro Ramos (1981, p. 118), em um estado pré-analítico.

Essas fragilidades teóricas e de definição levaram a Administração Pública a ser entendida de múltiplas — e às vezes, contraditórias — maneiras, como: a) uma disciplina acadêmica ou científica (Daneke, 1990; Lynn; Wildavsky, 1990; Neumann Jr., 1996; Barzelay; Thompson, 2010; Wright, 2015; Overeem, 2018); b) um campo do conhecimento não científico ou uma arte (Golembiewski, 1999; Fukuyama, 2004a); c) um paradigma (Henry, 1975; Newland, 1994; Behn, 1998; Basheka, 2012; Durman *et al.*, 2020); d) uma “ciência pós-normal” (*postnormal science*) (Ricucci, 2010, p. 28); e) um movimento e perspectiva intelectual (Waldo, 1948); f) uma área profissional de atuação (Waldo, 1948; Schott, 1976; Bowman, Berman; West, 2001; Davis, 2013; Osborne *et al.*, 2023); g) um modelo de gestão (Denhardt; Denhardt, 2007; Keller, 2008; Yeboah-Assiamah; Asamoah; Adams, 2018); ou h) simplesmente como “uma atividade ao serviço do público” (Hughes, 2003, p. 6). Essa quantidade de definições já indica, como defende Ricucci (2010, p. 6), que o único consenso possível é o de que “não existe uma teoria central e única” para a Administração Pública, “mas que esta pode, em vez disso, ser caracterizada pela sua rica herança intelectual”. Essa ideia de “herança intelectual” indica a noção de conhecimentos obtidos de outras áreas, herdados, em uma costura teórica que não seria autônoma, conforme a crítica adiantada por Ramos (1981/2022).

Essa situação se agrava quando, sem se discutir ontologicamente o que é administração, gestão e governança, surgem áreas de interesse definidas como Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública, sem nenhuma reflexão epistemológica sobre quais seriam as especificidades e diferenças entre elas. Assim, as fragilidades originais da Administração, em geral, e da Administração Pública, em particular, arrastam-se para essas outras áreas — sem se saber se são, de fato, outras áreas, ou teorias, ou perspectivas. De forma similar, portanto, a Gestão Pública segue a mesma miríade confusa de definições que, segundo Lynn Jr. (1996, p. 1), levaram-na a uma “ambiguidade irreduzível” (*irreducible ambiguity*) e “arbitrária”, como: a) uma disciplina acadêmica e científica (Nemec *et al.*, 2012); b) um paradigma (Moreira; Alves, 2009); c) uma profissão (Lynn Jr., 1996) ou uma disciplina profissional (Barzelay, 2021); d) um modelo de gestão (Hughes, 1992); e) um movimento ou perspectiva intelectual (Hood,

2007, p. 12; Pollitt, 2011); ou f) simplesmente, como a “arte do Estado” (Hood, 2000, p. 3). E a Governança Pública, por sua vez, é tida como: a) um paradigma (Moreira; Alves, 2009; Drechsler, 2013; Dickinson, 2016; Ikeanyibe, Ori; Okoye, 2017; Casady *et al.*, 2020); b) um “conjunto de doutrinas e abordagens” (Liddle, 2018, p. 968); c) uma teoria, no caso, uma das três principais teorias sobre governança, ao lado da governança corporativa e da teoria da boa governança (Osborne, 2010; Kocmanova; Simberova, 2012; Margetts, 2022); e d) um campo de estudo interdisciplinar centrado nas relações de poder entre as autoridades públicas, a sociedade civil e o mercado (Rigaud, 2012).

O resultado dessa grande variedade de entendimentos é que o estudo organizacional científico do que se convencionou chamar de Administração Pública — como uma ciência social moderna que teria se consolidado antes do surgimento especializado da gestão e da governança — evoluiu como um campo envolto em uma permanente crise de identidade, tal como comentado por Waldo (1968), Ostrom (1973), Rutgers (1997; 1998), Durant (2001), Farah (2011), Zalmanovitch (2014), Hafer (2016), Yang (2019) e Aligica (2021). É uma crise que, para Rosenbloom e McCurdy (2007, p. 13), deve-se diretamente “à sua heterodoxia intelectual, conceitual e metodológica”, decorrente dessa abertura a uma multiplicidade de abordagens, de modo pouco rigoroso, contendo conceitos ora sobrepostos, ora contraditórios. Uma das principais inquietações decorrentes dessa crise identidade encontra-se no fato de Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública ora serem tratadas como paradigmas diferentes de uma mesma disciplina, ora como disciplinas diferentes das ciências sociais. A forma como o campo evoluiu oscila entre essas duas possibilidades que são, à luz da teoria original sobre paradigmas científicos de Thomas Kuhn (1962/1970), incompatíveis. O que a literatura indica é que, no entanto, a resposta paradigmática — mesmo diante de tanta variabilidade conceitual e indefinição — foi a predominante.

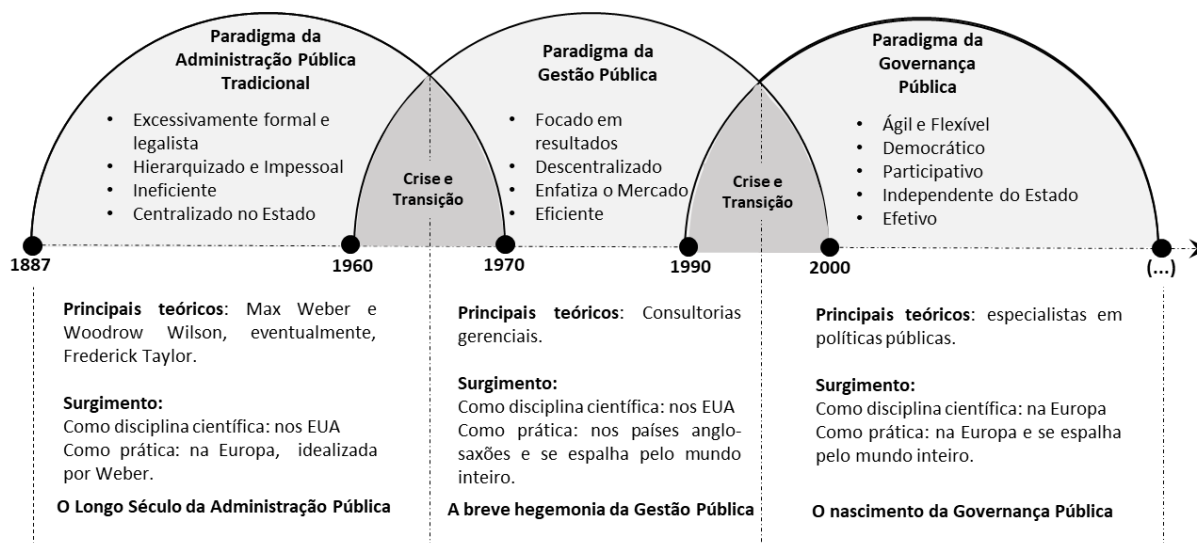
O progresso científico ocorreria, segundo Kuhn (1962/1970), por meio de algumas fases: a) pré-ciência, momento em que não há qualquer consenso sobre uma determinada disciplina; b) Ciência Normal, quando há consenso quanto aos pressupostos gerais assumidos como verdadeiros por uma comunidade científica, compartilhando teorias, técnicas e métodos que serão reproduzidos e ensinados, tornando-se dominantes, ou seja, formando um paradigma, sendo que toda ciência normal seria uma ciência que se apoia em um paradigma, ao passo que o trabalho de seus cientistas consistiria em desenvolvê-lo; e c) Crises e Revoluções, que

ocorrem quando alguns elementos-chave do paradigma vigente são derrubados, por críticas e contestações que se avolumaram, solapando as suas estruturas. A ideia do paradigma de Thomas Kuhn (1962/1970) foi recepcionada na teoria organizacional na influente adaptação feita por Burrell e Morgan (1979), mas não foi essa a leitura que fundamenta a sua recepção no campo da Administração Pública. Para esta, o trabalho seminal foi anterior, o de Henry (1975, p. 378) que se valera das quatro fases da Administração Pública de Golembiewski.

Henry (1975) não desenvolveu uma tipologia paradigmática quádrupla e coexistente como a de Burrell e Morgan (1979) — tal como discutida na parte metodológica desta tese —, mas manteve uma lógica próxima da defendida originalmente por Kuhn (1962/1970), de evolução da ciência normal em meio a processos revolucionários de crise e de superação. Em sua análise, as revoluções paradigmáticas decorriam da superação, pela teoria organizacional, das influências da Ciência Política e do Direito sobre o campo, em um caminho que foi da noção de Administração (*administration*) para a de Gestão (*management*). Na Administração Pública, portanto, a influência das teorizações empresariais no setor público — o que é conhecido como gerencialismo — foi tomada como uma mudança paradigmática, da administração para a gestão e desta para a governança (*governance*). Trata-se de uma mudança paradigmática ocorrida sem que se refletisse exatamente sobre o que são administração, gestão e governança, apenas com base em uma compilação de princípios e técnicas de organização que caracterizariam cada um dos paradigmas.

Nesse sentido, é a partir de Henry (1975) e, sobretudo, após Hood (1991), Hood e Jackson (1991) e Aucoin (1990), já no final do século XX, que a Administração Pública como ciência social moderna passa a ser tradicionalmente estudada segundo uma evolução de paradigmas científicos, indo da Administração Pública Tradicional — que recebe muitos nomes, principalmente, burocrática ou weberiana —, para a Gestão Pública e desta para a Governança Pública. A caracterização para essa evolução se deu, majoritariamente, pela definição de princípios e técnicas organizacionais distintas além de arranjos contratuais diferentes em termos de responsabilidades pela execução do serviço público a ser prestado. Ela não se fundamenta tanto em explicações epistemológicas, ontológicas ou mesmo teóricas específicas, e suas demarcações coincidem com momentos de sua institucionalização acadêmica ou política, conforme indicado na figura 5.

Figura 3 – Evolução paradigmática das teorias da Administração Pública - Detalhamento



Fonte: elaboração própria.

Como delineado na figura 5, a imagem geral trazida por boa parte da literatura é a de que existe um paradigma de Administração Pública, caracterizado por ser burocrático, formalista, hierarquizado e impessoal, cujos principais teóricos seriam Max Weber, seguidos de Woodrow Wilson — este responsável por inaugurar a Administração Pública como disciplina científica ao publicar um artigo em 1887, nos EUA —, e eventualmente, Frederick Taylor, pelo seu foco no controle racional do trabalho por meio de técnicas precisas de sua mensuração. A grande ênfase teórica, no entanto, é em Weber que o teria defendido como um modelo ideal de organização do Estado, e, por isso, a Administração Pública deveria ser centralizada neste. Segundo essa leitura paradigmática, porém, a realidade social e histórica teria demonstrado que, contrariamente ao supostamente defendido por Weber, esse modelo não seria eficiente e levaria à ineficiência e à improdutividade.

O paradigma da Administração Pública seria, então, combatido e superado pelo paradigma da Gestão Pública, calcado em técnicas gerenciais do setor privado, eficientes e produtivas, que colocariam um fim nas antigas e obsoletas burocracias. Esse paradigma teria surgido com a grande difusão das técnicas de gestão, principalmente, a partir da década de 1970, espalhadas pelo mundo todo a partir dos trabalhos de empresas de consultorias gerenciais e que se mostraram focadas em resultados e enfatizavam o mercado como referência para a organização da prestação dos serviços públicos. O paradigma da Gestão Pública, porém, teria prometido mais do que conseguiria cumprir, sobretudo, por desconsiderar a relevância das questões

políticas na organização dos serviços públicos. Assim, ele teria chegado ao seu esgotamento no início dos anos 2000 e, dessa forma, teria sido desafiado e superado pelo paradigma da Governança Pública, que se desenhava desde o início dos anos 1990 e fora impulsionado pelos protocolos de organização do setor público difundidos por organismos internacionais. Tal paradigma seria, portanto, difundido por especialistas em políticas públicas, que entenderam que existem vários arranjos possíveis de prestação de serviços públicos e, principalmente, indicando que já se está superando a centralidade do Estado, algo que evoluiu a partir do paradigma anterior. Igualmente, a Governança Pública também se espalharia pelo mundo todo e é sob esse paradigma que se estudaria Administração Pública no primeiro quarto do século XXI.

Apesar das variações, pode-se considerar que o paradigma da Administração Pública Tradicional, por exemplo, tenha durado cerca de 100 anos (da criação da *Interstate Commission* em 1871, nos EUA, ou do artigo de Woodrow Wilson, em 1887, à eleição de Margaret Thatcher, no Reino Unido, em 1979), ao passo que o da Gestão Pública teria durado cerca de 30 (do governo Thatcher e, logo em seguida, de Reagan nos EUA, em 1981, à Guerra ao Terror, também dos EUA, em 2001) e o da Governança Pública que se estabelece em 20 (da Guerra ao Terror à Pandemia da Covid-19, em 2020), conforme indica a tabela 12.

Tabela 2 – Paradigmas de Administração Pública e suas durações aproximadas segundo a leitura convencional

Paradigma	Década de Ascensão	Década de Esgotamento	Duração Aproximada (Anos)
Administração Pública Tradicional	1870	1970	100
Gestão Pública	1970	2000	30
Governança Pública	2000	2020	20

Fonte: elaboração própria.

Um resultado curioso dessa evolução paradigmática foi que ela culminou, porém, não apenas em paradigmas em disputa, mas em oposições que chegaram a entendê-las como disciplinas acadêmicas distintas (Chandler Jr., 1991), com variações de premissas, métodos e abordagens teóricas — uma completa oposição ao entendimento kuhniano de paradigma. Isso geraria um problema epistemológico dentro da abordagem paradigmática. Segundo Kuhn (1962/1970, p. 55), “abandonar um paradigma é deixar de praticar a ciência que este define”, ou seja, não seria possível um paradigma superado gerar outra disciplina científica para coexistir com o novo

paradigma, sendo essa uma consequência do que Kuhn defendeu como sua tese da incomensurabilidade paradigmática. Quando Newton supera Aristóteles, não se funda uma física aristotélica como disciplina científica alternativa à física newtoniana. O mesmo acontece para Darwin em relação a Lamarck. Sabe-se, porém, tal como discutido por Paes de Paula (2015), que esse ponto foi abordado por Burrell e Morgan (1979), e a coexistência multiparadigmática foi tentada de várias formas nos estudos organizacionais, prejudicando o avanço do campo com as guerras paradigmáticas. Com a Administração Pública, porém, esse ponto permaneceu aberto, gerando um conflito que vai da defesa de paradigmas distintos à completa cisão entre disciplinas.

Isso é fruto da falta de reflexão epistemológica, ontológica e conceitual dos termos-bases (administração, gestão e governança) do campo, que, tal como discutido por Rosenbloom e Kravchuk (2005) e Raadschelders (2011; 2019), contribuiu para uma evolução contraditória, em que ora os entendimentos são irreconciliáveis, ora são sobrepostos, em meio a uma defesa de um progresso científico paradigmático. Nesse sentido, é possível encontrar na literatura posições tão distintas como as de Gow e Dufour (2000, p. 578) que entendem que administração e gestão “não diferem muito” entre si, nem no público nem no privado, pois “ambas tratam de ações que visam à realização de objetivos coletivos”¹⁴, como as que as diferenciam considerando a administração algo menor que a gestão, como Hughes (2003). Para Hughes (2003, p. 6), “a administração é uma função mais restrita e limitada do que a gestão” porque ela se reduz a “seguir instruções e serviços”, enquanto a gestão lida com “a obtenção de resultados” e “a responsabilidade pessoal do gestor” por esses resultados.

Igualmente, há as visões que entendem o contrário, como as de Holzer e Schwester (2020, p. 25) que afirmam que “uma visão mais restrita da Administração Pública é a Gestão Pública, geralmente considerada a gestão de organizações dentro do governo ou do setor sem fins lucrativos”. O resultado dessas indefinições é a situação comentada por Bovaird e Loeffler (2016, p. 41) sobre a Governança Pública, de que “tentar definir governança pública parece abrir a caixa de Pandora”, pois praticamente há definições tão genéricas que governança pode significar qualquer coisa que envolva o Estado ou a sociedade, ou como Rhodes (1997, p. 15)

¹⁴ Uma visão similar é defendida por Allison Jr. (1983, p. 17), Mintzberg (1996, p. 76), Chanlat (2000) e Desmarais e Chantillon (2009).

afirmava, que se trata de um conceito com tantas interpretações que acabaria tendo “significados demais para ser útil”.

Segundo a análise kuhniana, um campo do conhecimento que evoluiu sem um mínimo de precisão de seus conceitos mais elementares não possuiria homogeneidade teórica segura o suficiente para configurar um paradigma, e, dentro de um quadro de Ciência Normal, ele seria pré-científico. Na Administração em geral e na Administração Pública, em específico, isso ocorreu com os conceitos de administração, gestão e governança, que, além de serem imprecisos, tornaram-se mais vazios com o tempo. O objetivo desta tese, portanto, é demonstrar que a abordagem paradigmática na Administração Pública se tornou um obstáculo epistemológico ao campo, na medida em que ela dificulta o seu avanço, gera apagamentos teóricos e de abordagens alternativas, e, sobretudo, não retrata adequadamente como o campo evoluiu desde o seu surgimento como ciência social moderna. E a maneira de superar esse obstáculo seria por meio do resgate histórico das ideias organizacionais que levaram à necessidade de diferenciação dos termos administração, gestão e governança e de como isso foi incorporado ao debate normativo sobre os modos de se organizar a vida humana associada. Apesar disso, foi a abordagem paradigmática calcada em diferenciações relacionadas a esses três conceitos que dominou a Administração Pública. As explicações para que isso tenha ocorrido, defende-se, poderão ser buscadas na compreensão histórica da evolução da reflexão moral sobre os modos de organização da vida humana associada, como será discutido na parte 5. Antes, porém, é preciso apresentar como essa abordagem paradigmática convencional foi adaptada ao Brasil.

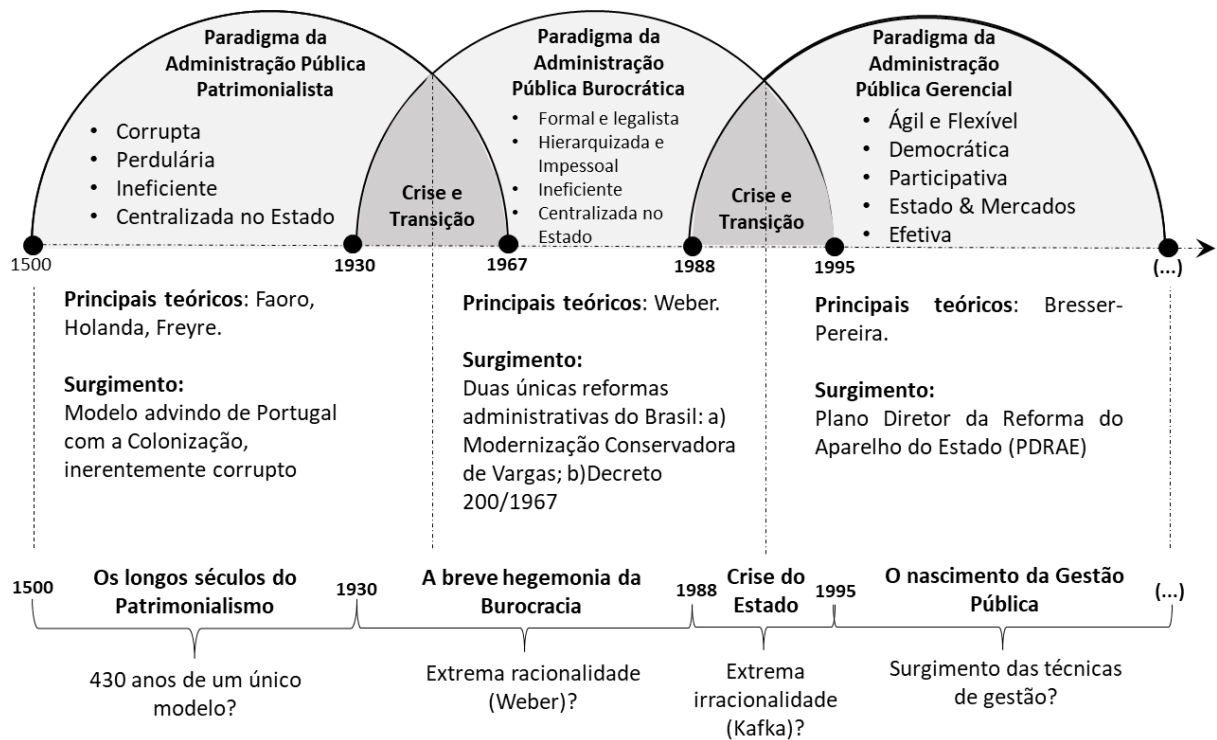
4.2. A abordagem paradigmática da Administração Pública no Brasil: uma adaptação weberiana ao cientificismo a-histórico

A abordagem paradigmática foi adaptada pioneiramente para a Administração Pública, no Brasil, por Tânia Keinert (1994), acompanhando de perto a discussão feita na mesma linha para os EUA, por Henry (1975). A análise de Keinert (1994), porém, acabou sendo mais direcionada para a discussão de políticas públicas, conforme recuperado por Farah (2011), e a discussão paradigmática organizacional predominante teria origem em outros trabalhos. A sua versão mais influente no campo organizacional, portanto, foi a difundida por Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1997b; 1998; 2000), no bojo de um movimento reformista da Administração Pública nos anos

1990 e que apresentou, para isso, uma proposta de uma Administração Pública Gerencial (APG) que seria contraposta a dois modelos de gestão anteriores, o da Administração Pública Burocrática (APB) e o da Administração Pública Patrimonialista (APP). Assim, a visão geral dos paradigmas da Administração Pública foi replicada no país mantendo-se a ideia kuhniana de crise e revolução, com algumas adaptações da proposta internacional desenvolvida a partir de Henry (1975), Hood (1991), Hood e Jackson (1991) e Aucoin (1990). No Brasil, a Administração Pública Patrimonialista se tornou um caso particular de nossa história; a Administração Pública Burocrática seria o correspondente nacional ao paradigma tradicional; e a Administração Pública Gerencial, o correspondente à Gestão Pública, e, em parte, à Governança Pública.

Na versão consagrada por Bresser-Pereira (1996; 1997; 1998; 2000; 2001; 2012), os paradigmas da Administração Pública brasileira teriam, portanto, as seguintes características: a) **Administração Pública Patrimonialista** ou **Administração Patrimonialista** (1500–1930), corrupta, perdulária e ineficiente calcada no patrimonialismo desorganizado de herança medieval portuguesa, centrada no Estado; b) **Administração Pública Burocrática** (1930–1995), formalista, legalista, impessoal e centralizada no Estado, cujos excessos levaram-na da racionalidade à irracionalidade; e c) **Administração Pública Gerencial** (de 1995 em diante), tida como ágil e flexível, democrática, participativa, efetiva e equilibrada entre Estado e Mercados. Essa evolução é, por vezes, concebida na literatura administrativa como “três formas históricas de administração” (Costin, 2010, p. 31) e resume os esforços de racionalização da Administração Pública brasileiras a apenas três momentos, todos no século XX: em 1936, com o DASP; 1967, com o Decreto-Lei 200 e; 1995, com o PDRAE, conforme se vê na Figura 4.

Figura 4 – Os paradigmas da Administração Pública no Brasil – detalhamento



Fonte: elaboração própria.

Essas transições paradigmáticas teriam durações cada vez menores, assim como ocorre na proposta internacional, conforme indicado na tabela 3, posto que algumas pesquisas indicariam um esgotamento da APB em virtude do advento das abordagens da governança pública (Secchi, 2009; Andion, 2012). De toda forma, chama a atenção a longevidade da APP, com cerca de 430 anos de duração.

Tabela 3 – Paradigmas de Administração Pública e suas durações aproximadas segundo a leitura convencional

Paradigma	Década de Ascensão	Década de Esgotamento	Duração Aproximada (Anos)	Principais características do paradigma segundo Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1997b; 1998; 2000)
Administração Pública Patrimonialista	1500	1930	430	Elite toma a Administração Pública como parte de seu patrimônio pessoal; Corrupção e Nepotismo
Administração Pública Burocrática	1930	1995	65	Ênfase na organização legal, formal, impessoal e hierarquizada do Estado (não conseguiu expurgar adequadamente o patrimonialismo do setor público)
Administração Pública Gerencial	1995	Ainda vigente	30	Aplicação das técnicas gerenciais empresariais no setor público, conferindo agilidade, flexibilidade e eficiência ao Estado em parceria com o setor privado; superação do patrimonialista e da irracionalidade dos exageros burocráticos

Fonte: elaboração própria.

Essa abordagem paradigmática, portanto, mistura elementos científicos (caracterizados segundo a adoção de princípios e técnicas de organização) e históricos, tendo como marcos os momentos de reforma administrativa do Estado. Ela foi extensamente difundida no país e se encontra amplamente reproduzida na literatura administrativa brasileira, como em Torres (2004), Violin (2007), Costin (2010), Secchi (2009), Klering, Porsse e Guadagnin (2010), Pascarelli Filho (2011), Andion (2012), Oliveira (2013), Campelo (2013), Falcão, Guerra e Almeida (2013), Matias-Pereira (2008; 2008a; 2008b; 2009; 2014), Castro e Castro (2014), Drumond, Silveira e Silva (2014), Sobrinho e Silva (2015), Ribeiro Filho e Valadares (2017), Silva (2017), Cavalcante (2018; 2020), Ritt e Ritt (2018), Medeiros Neto e Sato (2019), Botelho (2020), Miranda, Gonçalves e Costa (2020), Paludo e Oliveira (2021), Maximiano e Nohara (2021), Silva e Santos (2022) e Arruda e Costa (2022).

O objetivo desta tese, portanto, é demonstrar que, assim como na abordagem paradigmática internacional, a versão brasileira também não fez uma discussão sobre as relações entre administração, gestão e governança, e a teoria da Administração Pública no Brasil sofreu reflexos diretos dessas imprecisões e da ocultação das disputas mais amplas que elas representam. Ela evoluiu em meio a questões terminológicas mal-acabadas, traduções que dificultaram o debate e um fascínio por caracterizações de modelos de gestão segundo técnicas

de organização que levou a omissões de escolas de pensamento e desconsideração de propostas teóricas de intelectuais nacionais alternativas. Esse modo de proceder também contribuiu para o fato de que alguns dos principais movimentos, escolas e debates internacionais não tenham sido internalizados no país, muitos não sendo nem sequer citados em seus principais periódicos e livros-textos, ou seja, sem serem pesquisados profundamente no Brasil. Não houve um trabalho similar ao questionamento feito por Paes de Paula (2015), a respeito dos paradigmas nos estudos organizacionais, e, assim, a discussão paradigmática seguiu em frente no país, como se não houvesse alternativas epistemológicas, ontológicas e teóricas sobre o campo. Com isso, a discussão paradigmática se tornou uma verdade convencional do campo — aceita sem muito questionamento.

4.3. As consequências da abordagem paradigmática: quando Janus segura um espelho

O problema da adaptação paradigmática, tal como foi feita para a Administração Pública, pode ser visualizado por meio da imagem mitológica de Janus. Janus, na mitologia romana, é a divindade relacionada aos começos e aos fins, representado por uma figura com uma cabeça e múltiplos rostos, sendo a versão mais conhecida a de duas faces (Lamb, 1900; Roman; Roman, 2010; Hanks, 2016; Andrias, 2019). Nessa versão, cada face se projeta para lados opostos, o que faz com que sua caracterização seja tomada como algo que olha para frente e para trás no tempo. Conforme Roman e Roman (2010, p. 289) explicam, “Janus é um raro exemplo de um deus que não tem equivalente grego”, o seu nome, em latim, era escrito como *Ianus* e era etimologicamente relacionado a *ianua*, a palavra latina para “porta ou entrada”. Em função disso, de seu nome deriva-se janeiro, que o mundo herdou da influência romana para inaugurar o ano civil, “o começo do ano romano” (Roman; Roman, 2010, p. 289), o momento que separa o novo ano do velho que passou. Na mitologia, Janus era o *ianitor*, ou porteiro dos céus, “com duas faces viradas em direções opostas”, sendo que “às vezes uma tinha barba branca, a outra era jovem”, para demonstrar o novo e o antigo em um mesmo processo contínuo no tempo, o que lhe atribuiu o sentido do “deus dos portões e começos”, e, portanto, das transições, que “conhecia o passado e o futuro, assim como o presente”, representado com “um emblema do sol que abre e fecha o dia” (Lamb, 1900, p. 284). Essa dualidade de Janus passou a simbolizar, portanto, as dicotomias, o passado e o futuro, o antes e o depois, a guerra e a paz, o novo e o velho, dentro e fora, a origem e o fim. Em função disso, são várias as analogias sociais que se valem da imagem das faces de Janus para representar oposições intimamente conectadas

(Humphrey, 1988; Pearson, 1994; Skidelsky, 2003; Lewis, 2005; Chan *et al.*, 2013; Galli, 2015; Maurizio, 2016; Brownlee, 2017; Cohen, 2018; Parkinson, 2019; Guerini *et al.*, 2020; Silva, 2022).

Em algumas análises de ciências, a imagem de Janus tem sido evocada para representar oposições de um mesmo fenômeno, ou de fenômenos similares, passíveis ou não de conciliação, assim como a oposição entre elementos ou visões contraditórias. Elas nomeiam as micropartículas cuja superfície possui regiões com pelo menos duas propriedades físicas distintas, as partículas Janus mencionadas no discurso de aceitação do prêmio Nobel de Pierre-Gilles de Gennes, posteriormente desenvolvidas na química das nanopartículas (Gennes, 1992; Su *et al.*, 2019). Na estatística, Rocchi (2014) usa essa imagem para tratar da divisão da análise probabilística entre frequentistas e subjetivistas, que foram tomadas como perspectivas opostas, mas que poderiam ser tratadas como faces diferentes de uma mesma temática. Segundo Rocchi (2014), foi a disputa entre as escolas frequentistas e subjetivistas, que formalizaram duas concepções conflitantes de probabilidade, que impulsionaram a relevância da probabilidade no século XX, uma evolução teórica que levou a um círculo de pensadores pluralistas que tenta reconciliar os conceitos opostos. De modo similar, pode-se dizer que também a teoria organizacional passa por um momento recente de recuperação da mitologia de Janus para análises organizacionais, como em Tenório (2012; 2013), Sarfati (2019) e Dumont (2024), para tentar explicar o seu desenvolvimento em meio a oposições insuperáveis, que lhes são intrínsecas. Um dos locais em que essa imagem poderia ser mais bem empregada parece ser na Administração Pública, quando, durante sua evolução teórica, opera-se uma tentativa de separação de algo que era definido inapropriadamente e intimamente conectado, as visões de gestão e administração, em meados do século XX. Esse teria sido o momento em que as perspectivas empresariais e públicas deixariam de ser tratadas como similares para serem vistas como um embate entre o novo e o velho, o futuro e o passado, o empresarial e o público, como as faces opostas de Janus.

O que acontece, porém, quando Janus, com suas duas faces opostas, segura um espelho diante de si? A imagem do espelho, no pensamento social, também é uma figura recorrente de reflexão, principalmente, como espelho social. É conhecida a análise do espelho feita para criticar as interpretações do desenvolvimento sócio-histórico da América Latina que não deveria ser visto como um reflexo distorcido do América inglesa, como fez Richard Morse (1988), em o

“Espelho de Próspero”¹⁵. Tal visão, por sua vez, foi criticada por criar imagens que seriam distorções da própria percepção de seu autor (Schwartzman, 1988), cujas réplicas, por sua vez, foram igualmente tomadas como desfocadas, como críticas míopes (Morse, 1989). Foucault (1966/1999, p. 3–21) já havia demonstrado, porém, que o jogo de reflexões, miopias e distorções é o que importa na ideia do espelho social, não tanto a precisão da imagem refletida, e sim as disputas de perspectivas, como o espelho no quadro *“Las Meninas”*, de Diego Velázquez, por ele analisado e que reflete o invisível, aquilo que está oculto, fora da perspectiva mais óbvia do plano principal que se observa¹⁶. A sociologia também se apoderou dessa imagem do “espelho social”, por sua vez, para falar de “conjuntos de instituições, normatividades, ideologias que estabelecem correspondências e hierarquias e permitem reiterar identificações até ao ponto de se transformarem em identidades” (Santos, 2002, p. 48). No caso da Administração Pública, o momento crucial para que tais disputas sobre percepções e identidades de sua imagem social viessem à tona foi o meio do século XX, período em que a Administração, com suas duas faces de Janus, a empresarial e a pública, a da gestão e a da administração, segura um espelho social diante de si e passa a enxergar somente uma de suas perspectivas.

A face empresarial enxergará nesse espelho um ideal de beleza e perfeição, entendendo que tudo o que não for idêntico ao seu reflexo será uma aberração, como Narciso que “acha feio o que não é espelho” (Cordeiro; Souza; Budant, 2021, p. 2811). Nesse sentido, passa-se a criticar não apenas a sua predileção principiológica, mas a dizer-se, como Drucker (1976, p. 13), que as organizações públicas estariam “inclinadas para a doença mortal da ‘burocracia’; ou seja, voltadas para desvios de regras, de regulações, para o parco funcionamento do seu aparato de realizações, e para o autointeresse da própria agência”¹⁷. De outro lado, a face pública ou

¹⁵ Morse (1988) toma como analogia de sua interpretação a peça “A Tempestade”, de Shakespeare, valendo-se de um jogo conceitual e de palavras, entre as personagens Próspero, Ariel e Caliban. Calibã era um escravo deformado de Próspero, nobre erudito, assim como Ariel. Ele, então, fala que a América Latina se vê como inferior porque se compreende como Calibã ao olhar para a prosperidade (o mundo Próspero) da América inglesa (EUA e Canadá), que são como o nobre Ariel. Morse foi criticado pelo excesso de romantismo e por criar visões simplórias da relação colonizador-colonizado, similarmente ao que teriam feito Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre. Schwartzman (1988) apresenta uma crítica que toca também a supervalorização do humanismo feita por Morse (1988), que vilipendiaria o empirismo científico do iluminismo, tratando a razão científica europeia da ilustração como algo quase depreciativo em comparação com o fervor cultural latino-americano, místico e profundo.

¹⁶ Nas palavras de Foucault (1966/1999, p. 10–11), “o espelho assegura uma metátese da visibilidade que incide ao mesmo tempo sobre o espaço representado no quadro e sua natureza de representação; faz ver, no centro da tela, aquilo que, do quadro, é duas vezes necessariamente invisível”.

¹⁷ Em suas críticas ao setor público, Peter Drucker (1980, p. 105) afirmava que a única hipótese racional possível sobre as burocracias é a de que “todo órgão público, cedo ou tarde – e, geralmente é cedo – sobreviverá além de sua utilidade”.

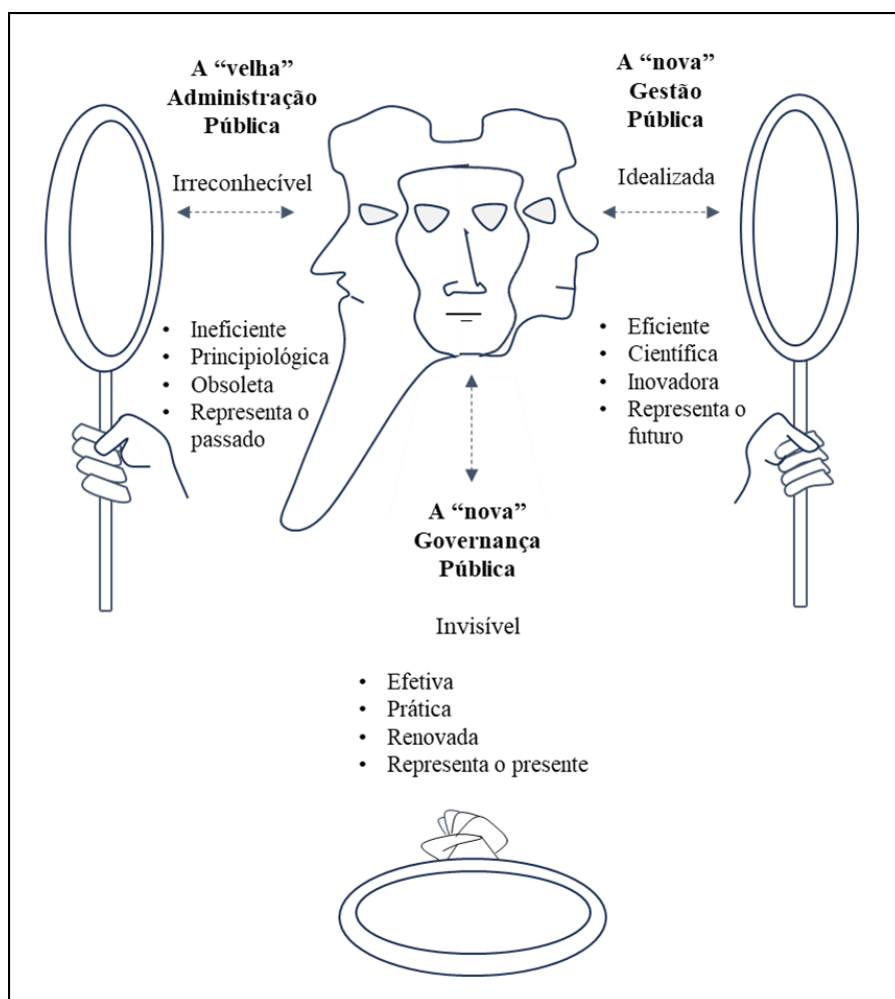
governamental enxergaria no espelho uma visão deformada de si mesma, irreconhecível, perdida em crises de identidade, de sua própria intelectualidade e de legitimidade. Essa autopercepção prejudicada não permitirá que a mesma projeção feita pela face empresarial seja replicada em sua contraparte pública. Gulick (1984, p. 374) argumentará, apesar disso, que “como o Estado-Nação mira uma amplitude de séculos e se direciona não apenas para lucros econômicos para os proprietários do capital”, ele se volta, segundo ele, “para a vida, a liberdade e a felicidade de todo o seu povo”, e, sendo assim, “o cursor fundamental não deveria ser ‘como as empresas’ [*businesslike*] mas fazer os negócios um pouco mais ‘parecidos com o governo’ [*government like*]”. A imagem projetada do *government like*, porém, não terá o mesmo impacto social da gerada pelo *businesslike*, que se tornará a imagem preponderante para a Administração Pública e que será associada à ideia de gestão, no lugar de administração.

O dilema do espelho social, porém, é que, “quanto maior é o uso de um dado espelho e quanto mais importante é esse uso, maior é a probabilidade de que ele adquira vida própria”; assim, a imagem idealizada pode deixar de ter correspondência com a realidade que ela reflete e produzir uma projeção independente do que deseja representar (Santos, 2002, p. 48). Nesse aspecto, a imagem da gestão parece ter tentado separar o inseparável, buscando entender-se dona de uma cabeça em que Janus não existe. Como se verá, dois movimentos contribuirão para essa percepção, o gerencialismo e o neoliberalismo. Os dois ajudarão a espalhar a imagem resplandecente da gestão empresarial para toda a sociedade, impulsionando a depreciação das burocracias (*bureaucratic bashing*) e a crítica à ineficiência do Estado, o que levará à consagração da terminologia da gestão pública e ao surgimento do movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) em oposição à velha Administração Pública (*Public Administration*), tida como tradicional e obsoleta.

A perspectiva da governança surgirá, então, em meio à expansão da autovalorização da imagem da Gestão Pública que, apesar de se entender como o lado organizacional perfeito e belo, seguiu sendo questionado ante resultados ambíguos ou ruins diante do prometido em seu ímpeto reformista. A Governança Pública será tomada como panaceia, articulando partes da visão tradicional da Administração Pública com uma ênfase maior no olhar gerencial, sobretudo, negando o seu interesse sobre o Estado, mas inextrincavelmente conectada a ele. Pretensamente ancorada em uma ideia de renovação, ela, igualmente, terá linhagens antigas pouco tratadas na literatura que é, em sua maioria, ainda bem mais frágil que a da NPM. Apesar disso, sua

tentativa de se impor como hegemônica será bastante efetiva, tornando-se, juntamente à Gestão Pública e Administração Pública, o trio das perspectivas dominantes sobre o modo de se organizar a prestação de serviços públicos. As faces de Janus, agora, tornar-se-iam três (figura 5).

Figura 5 – As três faces de Janus na organização pública: Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública



Fonte: elaboração própria.

A face da Governança ao se olhar no espelho, porém, nada vê diante de seu conteúdo vazio, sem definição. Nessa não imagem de si, ela se defende como ainda mais efetiva, prática, uma renovação gerencial da idealização trazida pela Gestão Pública, mas que não aponta para o futuro, e sim para o presente, já em andamento. Se a Administração Pública (irreconhecível) se perdeu no anacronismo da burocracia do passado, e a Gestão Pública (idealizada) se perdeu no excesso de promessas futuras, a Governança (invisível) passa a olhar para o espelho e enxergar

o que quer, um presente moldado à sua imagem translúcida, adaptável a qualquer contexto, em qualquer época e lugar. Quando Janus segura um espelho diante de si, porém, é preciso entender que o que se vê é apenas parte do todo. Essa consciência somente será possível, se se compreender as razões pelas quais o corpo unificado dos modos de organizar a vida humana associada se diferenciou em três (administração, gestão e governança), de modo que a sua adaptação à discussão da Administração Pública como ciência moderna pela perspectiva gerencialista hegemônica criou uma ilusão de paradigmas tanto quanto de serem corpos teóricos e práticos desconectados, diferentes, isolados. Essa diferenciação, porém, não remete a corpos diferentes, mas a um mesmo multifacetado corpo. É preciso, porém, ter consciência de suas várias faces antes de se olhar no espelho.

Uma das maneiras de conseguir essa consciência, defende-se aqui, é por meio da recuperação das discussões epistemológicas e ontológicas no campo, que colocam a Administração Pública no cerne da reflexão moral (ético-política), como uma ciência normativa interdisciplinar. Essa reorientação, porém, exige uma contraposição da análise dialética histórica à análise paradigmática a-histórica. A abordagem paradigmática não privilegiou a análise sócio-histórica dos fenômenos organizacionais, dedicando pouco espaço para este tipo de abordagem na evolução da discussão sobre as diferenciações entre administração, gestão e governança, e suas respectivas especificações como Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública. Acredita-se que boa parte dos apagamentos ocorridos no campo advém do fato de se enfatizar o olhar técnico gerencial sobre o histórico, tratando-os como se fossem excludentes. Foi essa defesa da técnica administrativa, eivada de um positivismo restrito que a vê como neutra e apolítica, combinada a uma perspectiva gerencialista que se acopla no desenvolvimento do neoliberalismo, que levou à consolidação de uma abordagem a-histórica da Administração Pública. Esse ponto, porém, tem sido criticado há bastante tempo, e a consulta a pesquisas históricas produzidas fora do campo organizacional consegue indicar os equívocos que estão sendo repetidos na área em função da falta de sua abertura a esse tipo de análise.

Isso, porém, não se restringiu ao campo específico do setor público e alcança também o olhar do *mainstream* gerencial. Desde o advento da *business history* (história de negócios ou história das empresas) como área de pesquisa há quase 100 anos, nos EUA, a pesquisa histórica vem reivindicando seu espaço no campo administrativo. O momento atual, porém, tem favorecido o recrudescimento dessa perspectiva, não apenas pela qualidade e impacto já reconhecido dessa

área para as ciências sociais, mas, pelo momento atual de desinformação e de revisionismo que tem gerado ataques ao Estado, às ciências, às artes e à filosofia. O olhar histórico procura demonstrar que os fenômenos sociais se encadeiam — eles não surgem e desaparecem ao acaso; pelo contrário, fazem parte de uma grande trama tecida ao longo do tempo, em “um processo sem fim onde o presente é apenas o último ponto no final transitório de um longo processo de desenvolvimento”, como analisa o historiador Iván Berend (2020, p. 7). Desconhecer essa evolução é incorrer no risco da repetição de erros do passado, um alerta que tem sido reiterado no contexto atual. Um Janus só se torna consciente de seus múltiplos olhares, se ele compreender a construção sócio-histórica de seu lugar no mundo.

Os reflexos de um Janus sem consciência de suas multifaces e de sua construção sócio-histórica podem ser concretamente observados no caso brasileiro. Quando se fala de Administração Pública, no Brasil, por exemplo, pouco se fala (ou não se fala) de eventos e movimentos fundamentais para o desenvolvimento moderno do campo, como: as Conferências de Minnowbrook, o Manifesto de Blacksburg, a Escola Constitucional de Administração Pública Americana, o movimento da *Public Administration Theory Network* (PatNet) ou a Nova Administração Pública (*New Public Administration*) como algo distinto da Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Da mesma forma, a tradição brasileira parece ter ficado presa aos paradigmas tradicionais, e mesmo a tradição hegemônica passou a ser aqui sub-representada, pois sabe-se pouco da Administração Pública Comportamental, um movimento influente e emergente dos últimos 10 anos.

O que se pretende demonstrar é que todos esses debates, grupos, escolas e manifestos indicam aspectos relevantes que precisam ser resgatados para a compreensão da evolução e do estado atual da Administração Pública, e, o principal para esta tese, para compreender as razões pelas quais as questões de direitos e deveres, distribuição de riqueza e renda, liberdade e igualdade, democracia e justiça social tenham se perdido ou sido marginalizadas ao longo das discussões, mesmo sendo cada vez mais urgentes no cenário contemporâneo global e brasileiro.

Como comprovação empírica disso, tem-se que um levantamento de dados realizado da maneira mais abrangente possível na base da biblioteca eletrônica *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL[®]), um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização gratuita de produção científica, particularmente das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e

Turismo, **não traz nenhum resultado** para pesquisas relacionadas: a) a Conferências de Minnowbrook; b) ao Manifesto de Blacksburg; c) a Nova Administração Pública, o movimento crítico estadunidense da *New Public Administration* (NPA); d) a Escola Constitucional de Administração Pública Americana, uma evolução recente do debate da NPA; e e) a *Public Administration Theory Network* (PatNet), rede de pensamento crítico em Administração Pública dos EUA. O mesmo ocorre com as buscas realizadas no *Scientific Electronic Library Online* - Brasil (SciELO-Brasil), biblioteca virtual de revistas científicas brasileiras em formato eletrônico, e nos Anais Eletrônicos dos Eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Esses cinco movimentos foram fundamentais, nos últimos 45 a 50 anos, para a discussão da Administração Pública como ciência normativa, crítica e alternativa ao pensamento hegemônico de matriz gerencialista que se apresenta segundo uma abordagem paradigmática. E não há qualquer discussão aprofundada sobre eles na literatura acadêmica brasileira. Só que isso não se restringe ao pensamento crítico; a própria Administração Pública Comportamental (*Behavioral Public Administration*), vertente em ascensão do *mainstream*, também não apresenta nenhum resultado em nenhuma dessas bases, como se observa nas tabelas a seguir.

Tabela 4 – Buscas realizadas no SPELL, ANPAD e SciELO Brasil sobre as Conferências de Minnowbrook

Bases Pesquisadas	SPELL		Anais Eletrônicos dos Eventos da ANPAD		Scientific Electronic Library Online - Brasil (SciELO-Brasil)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Conferência de Minnowbrook	Expressão de busca: "Minnowbrook" ou "Minnowbrook Conference" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigos Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Minnowbrook"	0	Expressão de busca: "Minnowbrook" OR "Minnowbrook Conference" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0
	Expressão de busca: "Minnowbrook" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Minnowbrook Conference"	0	Expressão de busca: "Minnowbrook" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 – Buscas realizadas no SPELL, ANPAD e SciELO Brasil sobre o Manifesto de Blacksborg

Bases Pesquisadas	SPELL		Anais Eletrônicos dos Eventos da ANPAD		Scientific Electronic Library Online - Brasil (SciELO-Brasil)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Manifesto de Blacksborg	Expressão de busca: "Blacksburg" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Blacksburg"	0	Expressão de busca: "Blacksburg" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0
	Expressão de busca: "Blacksburg" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Manifesto Blacksborg"	0	Expressão de busca: "Blacksburg" OR "Blacksburg Manifest" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0

Fonte: elaboração própria.

Tabela 6 – Buscas realizadas no SPELL, ANPAD e SciELO Brasil sobre NPA e ECAPA

Bases Pesquisadas	SPELL		Anais Eletrônicos dos Eventos da ANPAD		Scientific Electronic Library Online - Brasil (SciELO-Brasil)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Nova Administração Pública (<i>New Public Administration</i>)	Expressão de busca: "New Public Administration" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "New Public Administration"	0	Expressão de busca: "New Public Administration" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	10 (*)
Escola Constitucional de Administração Pública Americana	Expressão de busca: "Escola Constitucional de Administração Pública Americana" ou "Constitutional School of American Public Administration" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Escola Constitucional de Administração Pública Americana"	0	Expressão de busca: "Escola Constitucional de Administração Pública Americana" OR "Constitutional School of American Public Administration" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0

Fonte: elaboração própria

Notas: (*) Nenhum dos 10 artigos retornados na base Scielo-Brasil trata da NPA como movimento intelectual, mas sim da tradução da *New Public Management* como Nova Administração Pública, e não como Nova Gestão Pública.

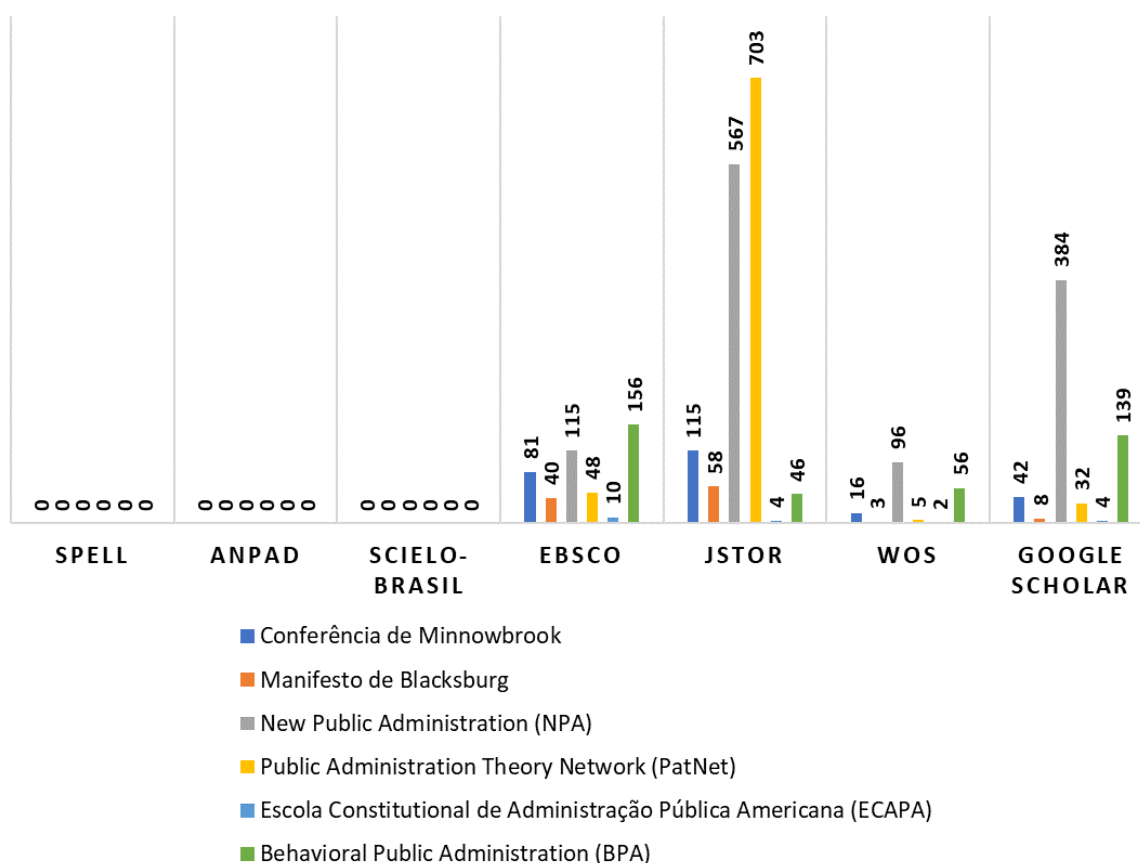
Tabela 7 – Buscas realizadas no SPELL, ANPAD e SciELO Brasil sobre PatNet e *Behavioral Public Administration* (BPA)

Bases Pesquisadas	SPELL		Anais Eletrônicos dos Eventos da ANPAD		Scientific Electronic Library Online - Brasil (SciELO-Brasil)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
<i>Public Administration Theory Network</i> (PatNet)	Expressão de busca: "Public Administration Theory Network" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Public Administration Theory Network"	0	Expressão de busca: "Public Administration Theory Network" OR "PatNet" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0
Administração Pública Comportamental	Expressão de busca: "Administração Pública Comportamental" ou "Behavioral Public Administration" Período de Publicação: Tipos de Documento: Artigo; Caso de Ensino; Editorial; Nota Bibliográfica; Outro; Resenha; Resumo de Teses ou Dissertações Áreas de Conhecimento (Administração; Administração Pública; Atuária; Contabilidade; Economia; Engenharia; Hospitalidade; Turismo) Idioma: Espanhol; Francês; Inglês; Português	0	Expressão de busca: "Administração Pública Comportamental"	0	Expressão de busca: "Administração Pública Comportamental" OR "Behavioral Public Administration" Coleções: Brasil Periódicos: Todos Idioma: Todos Ano de Publicação: Todos SciELO Áreas Temáticas: Todos WoS Áreas Temáticas: Todos Tipo de Literatura: Todos	0

Fonte: elaboração própria.

Esse resultado, no entanto, não acontece na literatura científica internacional de ciências sociais. Pelo contrário, as mesmas buscas realizadas na *EBSCOhost databases*, uma interface de pesquisa em bases de dados de bibliotecas, do grupo *EBSCO Information Services*, cuja pesquisa foi restrita às bases *Business Source Corporate*, *EconLit with Full Text*, *Public Administration Abstracts*, indicam a existência de uma produção relevante de artigos sobre esses temas. Isso também ocorre nas pesquisas realizadas nas bases de periódicos acadêmicos, livros e fontes primárias JSTOR e *Web of Science* (WoS), e na ferramenta de busca acadêmica Google Acadêmico (*Google Scholar*), conforme demonstrado nas tabelas 8 a 13. O gráfico 1 abaixo demonstra esse contraste indicando esse esvaziamento teórico do campo da Administração Pública nos periódicos brasileiros.

Gráfico 1 – Quantidade de artigos publicados de temas específicos (Minnowbrook, Blacksburg, NPA, PatNet, ECAPA, BPA) segundo bases de pesquisas brasileiras e internacionais



Fonte: elaboração própria.

Tabela 8 – Buscas realizadas no EBSCO, JSTOR, WoS e *Google Scholar* sobre a Conferência de Minnowbrook

Pesquisa	EBSCOhost Databases		JSTOR		Web of Science (WoS)		Google Acadêmico (<i>Google Scholar</i>)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Conferência de Minnowbrook	Expressão de busca: "Minnowbrook" ou "Minnowbrook Conference" Modos de busca: Booleano/Frase Buscar também no texto completo dos artigos Limitar resultados: Revistas acadêmicas (analisadas por especialistas) Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Região geográfica: Tudo Período: 1887 a 2024 Limitadores especiais para Business Source Corporate: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para EconLit with Full Text: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para Public Administration Abstracts: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article	81	Expressão de busca: "minnowbrook" AND "conference" Field: All Fields Item Type: Articles Access Type: Everything Academic content: Journals, Serials Language: All Languages ITEM TYPE Journal Filters: All Período: 1810 a 2024	115	Expressão de busca: "minnowbrook perspective" or "minnowbrook conference" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	16	Expressão de busca: "Minnowbrook Conference" Período: A qualquer momento Idioma: Em qualquer idioma Tipo: Artigos de Revisão	42

Fonte: elaboração própria.

Tabela 9 – Buscas realizadas no EBSCO, JSTOR, WoS e *Google Scholar* sobre o Manifesto de Blacksburg

Bases Pesquisadas	EBSCOhost Databases		JSTOR		Web of Science (WoS)		Google Acadêmico (<i>Google Scholar</i>)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Manifesto de Blacksburg	Expressão de busca: "Blacksburg Manifesto" Modos de busca: Booleano/Frase Buscar também no texto completo dos artigos Limitar resultados: Revistas acadêmicas (analisadas por especialistas) Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Região geográfica: Tudo Período: 1887 a 2024 Limitadores especiais para Business Source Corporate: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para EconLit with Full Text: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para Public Administration Abstracts: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article	10	Expressão de busca: "blacksburg manifesto" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	58	Expressão de busca: "blacksburg manifesto" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	3	Expressão de busca: "Blacksburg Manifesto" Período: A qualquer momento Idioma: Em qualquer idioma Tipo: Artigos de Revisão	8

Fonte: elaboração própria.

Tabela 10 – Buscas realizadas no EBSCO, JSTOR, WoS e *Google Scholar* sobre a PatNet

Bases Pesquisadas	EBSCOhost Databases		JSTOR		Web of Science (WoS)		Google Acadêmico (<i>Google Scholar</i>)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
<i>Public Administration Theory Network (PatNet)</i>	Expressão de busca: "Public Administration Theory Networking" OR "Public Administration Theory Network" OR "Pat Net" Modos de busca: Booleano/Frase Buscar também no texto completo dos artigos Limitar resultados: Revistas acadêmicas (analisadas por especialistas) Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Região geográfica: Tudo Período: 1887 a 2024 Limitadores especiais para Business Source Corporate: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para EconLit with Full Text: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para Public Administration Abstracts: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article	48	Expressão de busca: "Public Administration Theory Network" Field: All Fields Item Type: Articles Access Type: Everything Academic content: Journals, Serials Language: All Languages Journal Filters: All Período: 1810 a 2024	703	Expressão de busca: "Public Administration Theory Network" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	5	Expressão de busca: "Public Administration Theory Network" Período: A qualquer momento Idioma: Em qualquer idioma Tipo: Artigos de Revisão	32

Fonte: elaboração própria.

Tabela 11 – Buscas realizadas no EBSCO, JSTOR, WoS e *Google Scholar* sobre a NPA

Bases Pesquisadas	EBSCOhost Databases		JSTOR		Web of Science (WoS)		Google Acadêmico (<i>Google Scholar</i>)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Nova Administração Pública (<i>New Public Administration</i>)	Expressão de busca: "New Public Administration" Modos de busca: Booleano/Frase Buscar também no texto completo dos artigos Limitar resultados: Revistas acadêmicas (analisadas por especialistas) Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Região geográfica: Tudo Período: 1887 a 2024 Limitadores especiais para Business Source Corporate: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para EconLit with Full Text: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para Public Administration Abstracts: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article	115	Expressão de busca: "New Public Administration" Field: All Fields Item Type: Articles Access Type: Everything Academic content: Journals, Serials Language: All Languages Journal Filters: Business Economics Law Management & Organizational Behavior Political Science Public Policy & Administration Período: 1965 a 2024	567	Expressão de busca: "New Public Administration" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	96	Expressão de busca: "New public administration" Período: A qualquer momento Idioma: Em qualquer idioma Tipo: Artigos de Revisão	384

Fonte: elaboração própria.

Tabela 12 – Buscas realizadas no EBSCO, JSTOR, WoS e *Google Scholar* sobre a ECAPA

Bases Pesquisadas	EBSCOhost Databases		JSTOR		Web of Science (WoS)		Google Acadêmico (<i>Google Scholar</i>)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Escola Constitucional de Administração Pública Americana	Expressão de busca: "Public Administration" AND "Constitutional School" Modos de busca: Booleano/Frase Buscar também no texto completo dos artigos Limitar resultados: Revistas acadêmicas (analisadas por especialistas) Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Região geográfica: Tudo Período: 1887 a 2024 Limitadores especiais para Business Source Corporate: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para EconLit with Full Text: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para Public Administration Abstracts: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article	10	Expressão de busca: "Constitutional School of American Public Administration" Field: All Fields Item Type: Articles Access Type: Everything Academic content: Journals, Serials Language: All Languages Journal Filters: All Período: 1810 a 2023	4	Expressão de busca: "Constitutional School of American Public Administration" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	2	Expressão de busca: "Constitutional School of American Public Administration" Período: A qualquer momento Idioma: Em qualquer idioma Tipo: Artigos de Revisão ou Tipo: Qualquer tipo (*)	4 104 (*)

Fonte: elaboração própria.

Notas: (*) Os resultados para a Escola Constitucional de Administração Pública Americana apareceram com mais frequência em livros e capítulos de livros, o que explica a diferença entre a pesquisa com artigos e de qualquer tipo de produção bibliográfica.

Tabela 13 – Buscas realizadas no EBSCO, JSTOR, WoS e *Google Scholar* sobre BPA

Bases Pesquisadas	EBSCOhost Databases		JSTOR		Web of Science (WoS)		Google Acadêmico (Google Scholar)	
	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados	Entradas	Resultados
Administração Pública Comportamental	Expressão de busca: "Behavioral Public Administration" Modos de busca: Booleano/Frase Buscar também no texto completo dos artigos Limitar resultados: Revistas acadêmicas (analisadas por especialistas) Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Região geográfica: Tudo Período: 1887 a 2024 Limitadores especiais para Business Source Corporate: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para EconLit with Full Text: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article Limitadores especiais para Public Administration Abstracts: Tipo de publicação: Academic Journal Tipo de documento: Article	156	Expressão de busca: "Behavioral Public Administration" Field: All Fields Item Type: Articles Access Type: Everything Academic content: Journals, Serials Language: All Languages Journal Filters: All Período: 1810 a 2024	46	Expressão de busca: "Behavioral Public Administration" Field: All Fields Document Types: Articles Research Areas: Public Administration or Government Law or Business Economics or Development Studies or Environmental Sciences Ecology or Social Sciences Other Topics or Science Technology Other Topics or Education Educational Research or Information Science Library Science or Computer Science or Engineering or Public Environmental Occupational Health or History or Area Studies or Sociology or Geography or Psychology or International Relations or Urban Studies or Arts Humanities Other Topics or Health Care Sciences Services or Communication or Energy Fuels or Social Issues or Geology or Criminology Penology or Water Resources or Social Work or Linguistics or Operations Research Management Science or Mathematics or Transportation or Telecommunications or Philosophy or History Philosophy Of Science or Architecture or Chemistry or Religion or Women S Studies or Demography or Anthropology or Cultural Studies or Biodiversity Conservation or Ethnic Studies or Archaeology or Asian Studies or Behavioral Sciences or Family Studies or Medical Ethics Período: 1810 a 2024	56	Expressão de busca: "behavioral public administration" Período: A qualquer momento Idioma: Em qualquer idioma Tipo: Artigos de Revisão	139

Fonte: elaboração própria.

De forma similar, a revisão bibliométrica do campo da Administração Pública no Brasil indica que há ainda outros pontos pouco explorados, como os dos debates entre Goodnow e White, Waldo e Simon, Ostrom e Golebiewski, fundamentais para a compreensão da evolução da teorização sobre Administração Pública, assim como seus questionamentos gerencialistas e suas respostas críticas. Ademais, pouco (ou nada) se menciona sobre as redes sociais acadêmicas formais e informais que influenciaram a Administração Pública como o Círculo de Harvard, a Escola de Colúmbia e de Chicago de Ciência Política, a Escola de Rochester de Ciência Política Positiva, a Escola de Carnegie de Teoria Organizacional, as Escolas de Bloomington e de Virgínia de Economia Política, a Escola de Chicago de Análise Econômica do Direito, a Escola de New Haven de Direito Econômico ou a própria *Public Administration Theory Network* (PatNet).

Observando esses dados, a impressão a que se chega é a de que, ao falar de Administração Pública, o Brasil e o exterior não estão mais falando da mesma coisa, e a pesquisa brasileira parece estar passando por um processo de apagamento teórico a respeito de determinados temas, sobretudo, em relação às posições críticas e a novidades do campo. Isso é importante pois, sem o acesso a essa literatura crítica, que está ausente no cenário brasileiro, torna-se ainda mais difícil enfrentar a perplexidade declarada por Richard C. Box (2008, p. 56) a respeito do campo: “como a Administração Pública de Dwight Waldo, Minnowbrook, da Nova Administração Pública, do Manifesto de Blacksburg, e assim por diante, se transformou na Administração Pública da Economia da Escolha Pública, na Nova Gestão Pública e na indefinição das fronteiras setoriais?” Não parece que se está falando do mesmo campo científico, muito menos de paradigmas de uma mesma ciência.

A reposta, de acordo com esta pesquisa, está na adesão direta a uma abordagem paradigmática que perdeu a linhagem histórica da construção do campo, apagando seus debates, conflitos, crises, críticas e evoluções. Uma evidência disso, e que será apresentada ao longo desta tese, é a de que Administração Pública e Gestão Pública, principalmente, são frutos de mobilizações de pesquisadores e pesquisadoras, universidades e associações e periódicos científicos que não as construíram como paradigmas de uma mesma ciência, mas, por falta de maturação de seu debate, passaram a ganhar contornos de disciplinas científicas diferentes, em um esforço por

dominação do Estado, e não por explicação e compreensão científica. Na linguagem foucaultiana, isso corresponderia ao que ele chama de “formas de veridicção” (Foucault, 1982/2010, p. 5), ou seja, as maneiras de se dizer a verdade ou de se separar o verdadeiro do falso,¹⁸ as quais, no campo da Administração Pública, parecem ter assumido a função de não se debater, não enfrentar, mas construir isolamentos, disciplinas e associações separadas, apartadas. Isso tem gerado um esvaziamento teórico do campo como um todo e, em especial, no Brasil, que passa por tentar apagar a crítica da evolução teórica do campo. Ao se defender uma evolução científica do campo segundo paradigmas que se superam e excluem os entendimentos e práticas anteriores, a possibilidade de convergência e de maturação de ideias se torna inviável. Os dados bibliométricos, porém, não corroboram essa ideia de uma superação de paradigmas em crise, o que indicaria a decadência de uma perspectiva cedendo para a ascensão e o ápice de outra, como retratado na introdução.

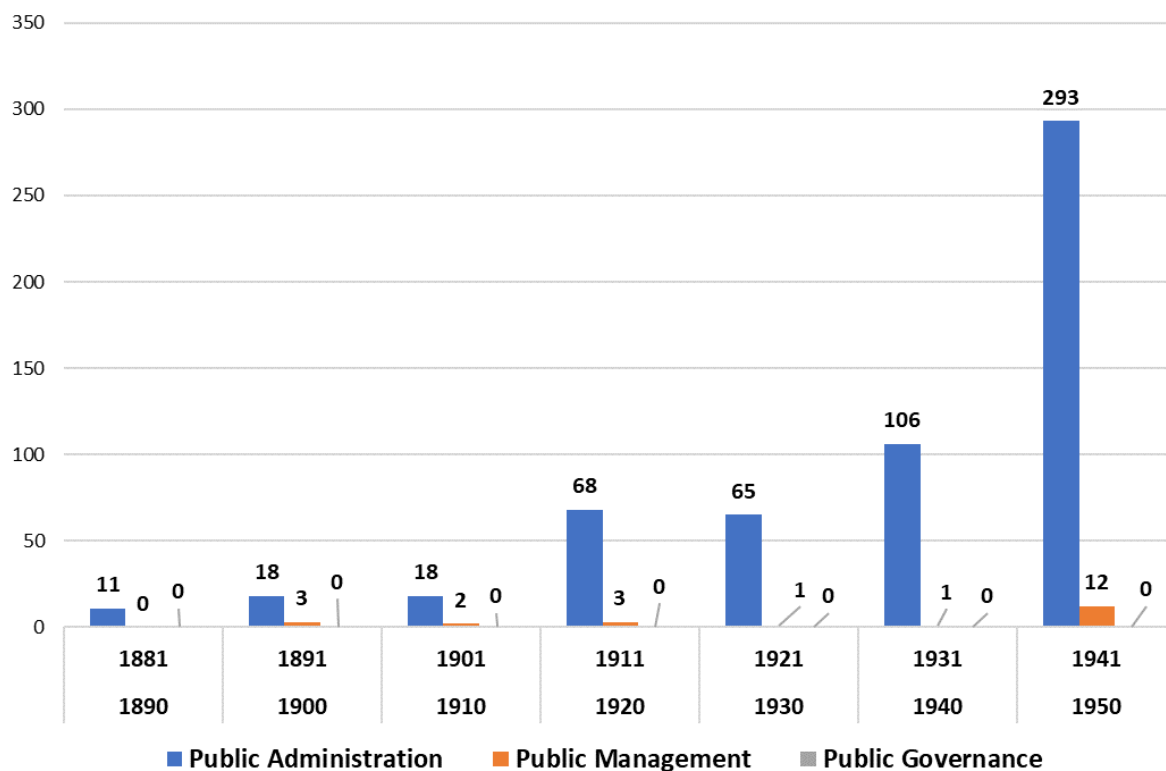
É preciso recuperar a percepção de que a Administração Pública é um conceito multidimensional, que, em primeiro lugar, acompanha uma preocupação com a infraestrutura burocrática dos Estados, sendo assim estudada pela Ciência Política, pela Economia, pela Sociologia e, principalmente, pelo Direito, que a toma como base de discussão para o Direito Administrativo. Não é razoável imaginar, portanto, que essas leituras seriam anuladas pela ascensão de uma visão que privilegia a aplicação de técnicas gerenciais de empresas privadas nessa mesma infraestrutura. Se isso fosse verdade, não haveria mais pesquisas que se pautassem pela preocupação com a “Administração Pública”, desde o advento da “Gestão Pública”. O que se tem, portanto, é uma disputa, e não um paradigma; uma tentativa de impor a visão gerencialista como vencedora do embate pelo controle do Estado, valendo-se inclusive, do cientificismo paradigmático para reforçar sua tese triunfalista¹⁹. Só que os dados de pesquisas sobre Administração Pública demonstram que essa expressão do entendimento sobre o campo de organização do Estado foi, e continua dominante, mesmo após o surgimento da Gestão Pública, a partir dos anos 1960 a se consolidar após 1980, e da Governança Pública, nos anos

¹⁸ Foucault (1982/2010, p. 5) discute esse tema na formação das várias interpretações e definições da *parresía*, em suas aulas no *Collège de France*, em que defende que a análise da história das ideias ou do pensamento deve promover três deslocamentos, os três eixos de sua proposta de genealogia do saber, “formas de um saber possível, matrizes normativas de comportamento, modos de existência virtuais para sujeitos possíveis”.

¹⁹ O próprio Thomas Kuhn questionava o uso indevido da ideia de paradigma pelas ciências sociais em busca de legitimidade científica, algo que nunca fora desejado por ele. Segundo seu biógrafo James Marcum (2005, p. 21), Kuhn se ressentia da “aplicação inadequada da noção de paradigma por membros de disciplinas fora das ciências físicas, especialmente sociólogos, que a usaram para reivindicar *status* científico para sua disciplina”.

1990, a se consolidar após os anos 2000, conforme indicam os gráficos abaixo, de pesquisas por esses termos nas bases da *Ebsc*.

Gráfico 2 – Artigos publicados que mencionam “*Public Administration*”, “*Public Management*” e “*Public Governance*”, indexados na base de dados da EBSCO, entre 1881 a 1950

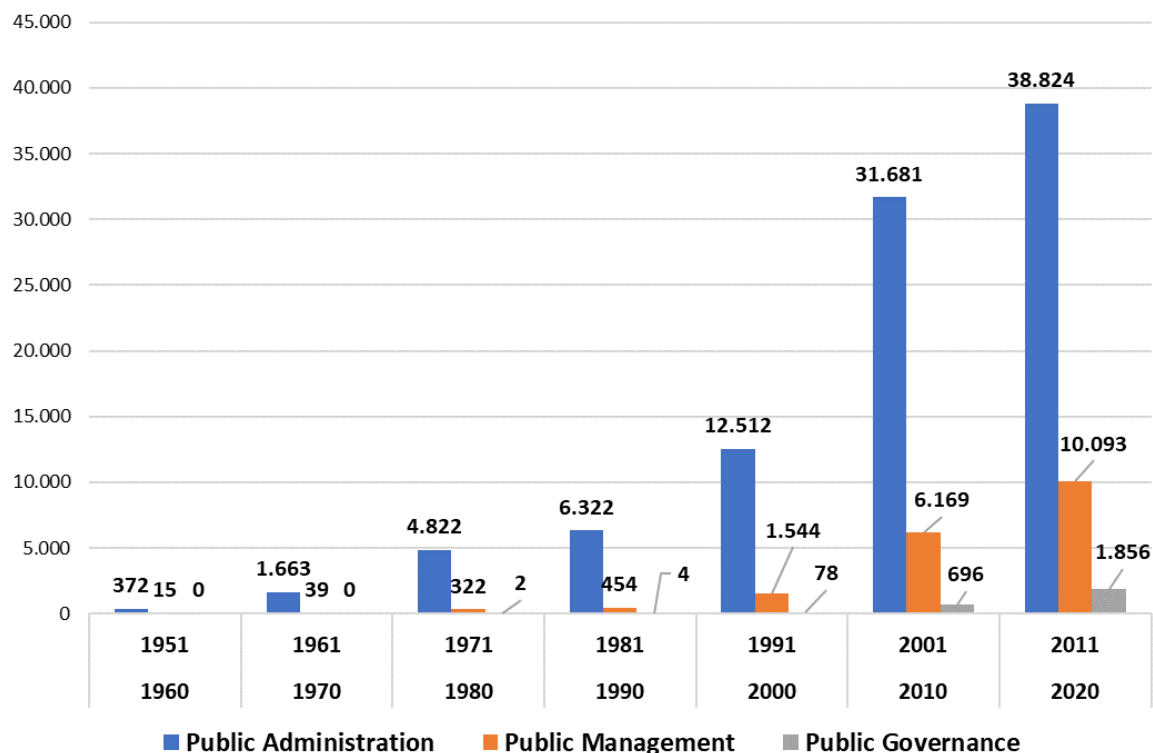


Fonte: elaboração própria, a partir de pesquisas na base EBSCOhost.

O gráfico 2 demonstra que, até 1950, não há registros significativos para artigos que discutissem especificamente “gestão pública” (*public management*) e “governança pública” (*public governance*), algo que somente ocorrerá, de modo mais contundente, após a década de 1960, que coincide com o berço do avanço do gerencialismo e os esforços de consolidação do termo gestão (*management*) como algo mais moderno e científico que administração (*administration*). Esses esforços culminariam no entendimento de que se trata de uma superação paradigmática. Fosse isso verdade, porém, as pesquisas envolvendo o termo Administração Pública tornar-se-iam cada vez mais escassas, sendo superadas em volume pelas de Gestão Pública, tal como ocorrido nas revoluções paradigmáticas da física newtoniana em relação à aristotélica ou a evolução darwiniana em relação à lamarkiana, por exemplo. Não é isso, porém, que ocorre, como se observa no gráfico 3. Gestão Pública, de fato, torna-se uma preocupação importante, sobretudo, a partir de 1990, assim como Governança Pública a partir dos 2000, mas

Administração Pública segue crescendo e dominante por todo esse período, mais difundido até que no período anterior.

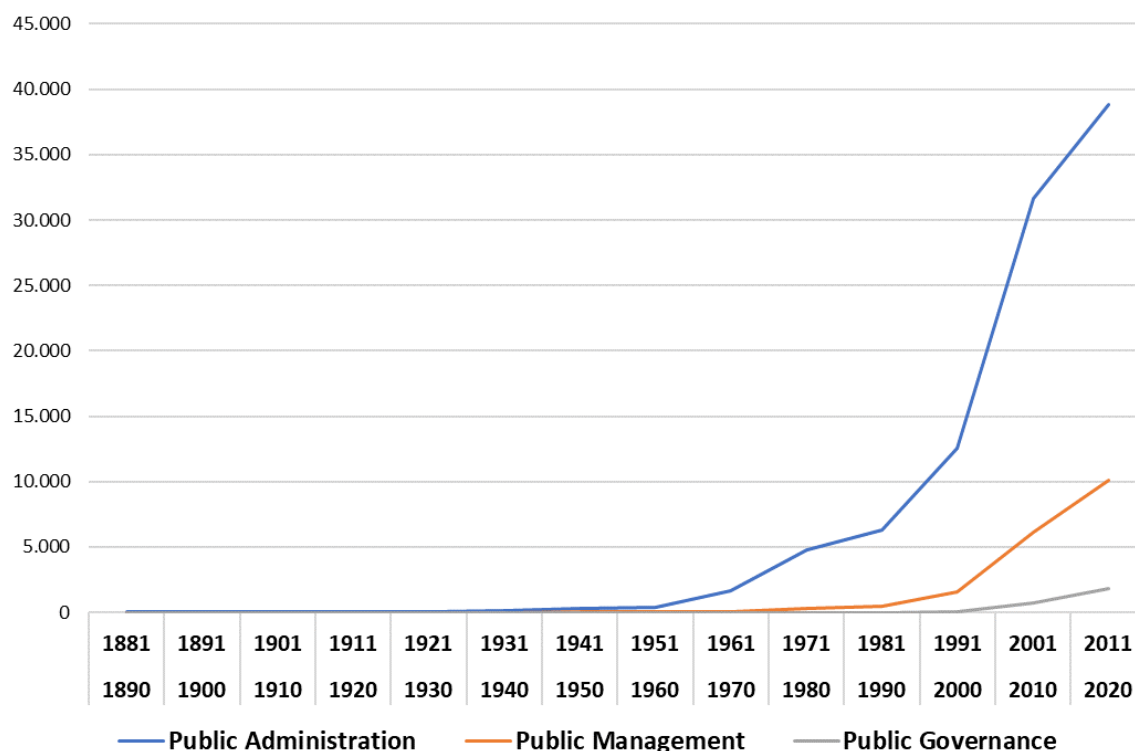
Gráfico 3 – Artigos publicados que mencionam “*Public Administration*”, “*Public Management*” e “*Public Governance*”, indexados na base de dados da EBSCO, entre 1951 a 2020



Fonte: elaboração própria, a partir de pesquisas na base EBSCOhost.

É possível observar, com o gráfico 4, que, em termos de publicações, há uma coexistência entre essas três expressões, indicando uma coevolução em coexistência, e não crise e eliminação. Não há superação paradigmática e decadência. Administração Pública é, porém, mais do que uma mera expressão consagrada; é um campo estudado por disciplinas diferentes que a tomam como a infraestrutura burocrática do Estado, algo que não se perdeu com o advento da Gestão Pública.

Gráfico 4 – Artigos publicados que mencionam “Public Administration”, “Public Management” e “Public Governance”, indexados na base de dados da EBSCO, entre 1881 a 2020



Fonte: elaboração própria, a partir de pesquisas na base EBSCOhost.

A abordagem paradigmática com o seu cientificismo, porém, implicou outros apagamentos que não apenas o da crítica. Existe um processo de apagamento conceitual, em que os termos “administração pública” (*public administration*), “gestão pública” (*public management*) e “governança pública” (*public governance*) se sucedem sem se preocupar com definições básicas acerca do que os distinguiriam, do que significa administração, gestão ou governança, e das razões pelas quais esses três termos, que foram sinônimos pela maior parte da história, passaram a representar paradigmas científicos diferentes.

O apagamento da crítica e o apagamento conceitual também distanciaram o campo da Administração Pública da discussão sobre direitos, deveres e distribuição de riqueza, que estava na origem das reflexões sobre o surgimento do Estado e de suas infraestruturas burocráticas. A ideia de uma vida humana associada, cujas regras de coexistência (direitos e deveres) são fixadas e viabilizadas por meio de um modo de organizar que se determina sobre a esfera pública, como pequenos grupos sociais, depois cidades, Cidades-Estado e Estados-Nação, indo da dominação privada (família, clã, tribo, dinastia) para a dominação pública, não é capturada

pela visão paradigmática que apenas elenca características em oposição a três modos genéricos de se organizar essa infraestrutura pública, apenas após o século XIX. A abordagem paradigmática, portanto, perde o fio histórico da formação da cidadania e do momento em que as questões sobre renda exigem uma intervenção do Estado para aplacar o colapso social no capitalismo inerentemente desigual socioeconomicamente.

Há ainda um apagamento das inter-relações, em que as discussões trazidas por especialistas em Administração Pública, Gestão Pública ou Governança Pública não se citam, nem fazem referências a obras fundamentais que tratam de temas em comum. A obra de Pierre e Peters (2005), por exemplo, bastante referenciada nos estudos de governança e setor público, não menciona, em momento algum, qualquer obra de Williamson, de Coase, de Posner, de Buchanan, de Berle e Means, nem dos Ostroms (Elinor e Vincent) — todos envolvidos e reconhecidos como fundamentais no debate sobre governança pela Economia que inclusive influenciou a Nova Gestão Pública e a Nova Governança Pública (Capelari; Calmon; Araújo, 2017). Da mesma forma, tampouco há qualquer referência a governança corporativa em seu texto, um ramo inteiro da Teoria Organizacional que discute o problema de Agente-Principal nas organizações, o que fragiliza bastante a sua proposta sobre *Toward a Theory of Governance*, em seu capítulo 2. Há, ainda, apenas poucos comentários a respeito do trabalho de Samuel P. Huntington — reconhecidamente um pioneiro no resgate da discussão sobre governança moderna na Ciência Política. De modo similar, Hill e Hupe (2002) mencionam apenas brevemente a obra de Williamson, Ostrom e Coase, mas não fazem qualquer referência ao trabalho de Huntington. Do lado da Administração Pública, embora citem boa governança e *e-governance*, obras de Administração Pública como as de Holzer e Schwester (2020) não trazem menção alguma a “governança pública” (*public governnace*).

5. A RECONSTRUÇÃO EPISTÊMICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA: ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GOVERNANÇA NA DISPUTA PELO CONTROLE DO ESTADO

A reconstrução epistêmica da Administração Pública passa pelas seguintes etapas: a) recuperação do olhar histórico do campo; b) resgate da perspectiva trilhada pela sociologia da dominação; c) proposição da centralidade do organizar (*organizing*) como princípio unificador da discussão organizacional. A partir disso, será possível compreender a administração, a gestão e a governança como diferentes modos de dominação utilizados para se organizar a vida humana associada. Nesse sentido, a sua definição implica assumir que a Administração — como ciência — trata das maneiras de como a vida humana associada deveria ser organizada, ou seja, uma postura ética do “dever ser” mobilizada politicamente, que prescreve, por meio da assunção de princípios e teorias, como a sociedade se organiza — um foco normativo, portanto. Para defender essa perspectiva, primeiro, discutem-se, no **tópico 5.1**, os pontos que identificam as fragilidades da abordagem paradigmática (anacronismo, universalismo, etnocentrismo, imprecisão e cientificismo) apontando a sua insustentabilidade, conforme sugerido na **Proposição G.1**. Os **tópicos 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5** tratam especificamente da reconstrução epistêmica, tal como sugerido na **Proposição G.2**, conforme descrito a seguir.

Na reconstrução epistêmica proposta, enfatiza-se que o processo de definição de como a sociedade se organizará envolverá, portanto, a mobilização política, no sentido de conformação de agenciamentos concretos de sujeitos políticos coletivos (organizações). Essa mobilização disputa o poder de interferir nos modos de organizar (*organizing*) a sociedade, cuja centralidade é a capacidade de definição das regras de coexistência — institucionalizadas como direitos e deveres que se expressam, desde a Modernidade, como uma cidadania vinculada a um Estado Nacional. É a partir de tal mobilização política e da visão ética de como a sociedade deveria ser organizada — arranjos sociais necessários à definição, distribuição e efetivação de seus direitos e deveres — é que se percebe que a reflexão moral (ético-política) precisa ser recuperada em seu diálogo científico da Administração Pública, similarmente ao tentado no Direito e na Economia, por meio das viradas kantianas, em enfrentamento ao positivismo estrito das teorias puras que instrumentalizaram a sua discussão.

Feita essa reconstrução epistêmica, combinando-se as **proposições G.1 e G2**, será possível compreender que o longo arco histórico de evolução da Administração Pública Moderna não é paradigmático, mas dialético, em um confronto sobre esses modos de se organizar a vida humana associada que envolvem diversos sujeitos políticos, como a Academia, organizações multilaterais, associações profissionais e científicas, empresas privadas etc. Trata-se de uma disputa que inclui, também, o conflito intelectual estabelecido entre disciplinas diferentes, com o Direito e a Economia assumindo um protagonismo, sendo subsidiariamente alcançados pela Teoria Organizacional. O grande mote político é a disputa sobre o domínio do Estado — o principal agente a ser conquistado para definir a cidadania cujo delineamento afetará, sob o capitalismo, a ordem econômica vigente. O interesse pelo domínio do Estado aumentará, portanto, à medida que se percebe que a sua característica ímpar de deter o monopólio legítimo da violência, em um mundo desencantado pela razão moderna, interessa aos agentes privados organizados com maior influência, as empresas privadas. Com isso, a visão dos mercados (Prometeu) via empresas e a do Estado (Leviatã) via burocracias públicas colocarão os modos de dominação social (administração gestão e governança) em conflito pela definição da cidadania que afeta a ordem econômica capitalista.

Como comprovações empíricas dessa reconstrução epistêmica, tem-se a proposta de que, como fruto desse desenvolvimento dialético, o ponto atual da Administração Pública como campo de conhecimento é o da síntese desse movimento de conflitos e disputas, cujo principal enfrentamento se deu pela oposição da noção Administração (*administration*), privilegiando o olhar coletivo público, de um lado; em relação à Gestão (*management*), privilegiando o olhar privado, de outro. Dessas disputas, surge a Governança (*governance*), a princípio privilegiando o lado público, mas, posteriormente, pendente para o lado privado. É a partir desse movimento que surgiram as grandes perspectivas em disputa: a Administração Pública, a Gestão Pública e a Governança Pública. Como se trata de uma disputa política, o seu conflito é pragmático, voltado primeiro para o controle efetivo do Estado e apenas incidentalmente para a sua explicação científica. Daí decorre o fato de o paradigma não conseguir explicar a sua evolução, sendo utilizado como mecanismos de legitimação, como cientificismo (parecer cientificamente rigoroso), e não como ciência (procurar compreender rigorosamente o mundo).

A síntese se efetiva, portanto, por meio da assunção de que administração, gestão e governança são conceitos sobre os modos verticais e horizontais de exercer a dominação social que foram

tomados, não apenas explicações do mundo organizacional, mas como representações desses movimentos maiores de disputas de sujeitos políticos coletivos (logomaquia), sobretudo, em torno do poder de controlar o principal agente moderno de dominação que é o Estado. O cientificismo paradigmático foi utilizado, assim, como um instrumento de legitimação de uma perspectiva (Gestão Pública) e deslegitimação de outra (Administração Pública), em um processo de descredibilização do setor público com vistas a propor um esvaziamento do Estado (Leviatã) ao mínimo possível — até o limite de definição e garantia dos direitos de propriedade — em favor do aumento do poder de dominação dos mercados (Prometeu). Esse pragmatismo combinado ao cientificismo paradigmático, porém, levam não só ao esvaziamento do Estado, mas ao esvaziamento teórico e conceitual da própria Administração Pública, cujo ápice se dá com a hegemonia da Governança Pública.

Ao final, essa reconstrução epistêmica permitirá ver que não se trata de uma disciplina científica isolada da Administração Pública, mas de uma ciência normativa interdisciplinar que transita entre o Direito, a Economia e a Teoria Organizacional, em processos de disputa entre o Estado (Leviatã) e os mercados (Prometeu) pela capacidade de se organizar a sociedade, definindo a distribuição de direitos e deveres e a extensão de suas titularidades (cidadania) para afetar a ordem econômica — a distribuição de riqueza e renda em uma comunidade política.

A apresentação desse percurso será feita em duas etapas. Primeiro, demonstram-se as fragilidades da abordagem paradigmática, que decorrem do fato de se tentar combinar uma perspectiva a-histórica (positivista, tecnicista, instrumental) da Administração Pública, com uma evolução histórica (cronológica, social e dialética) da Administração Pública. O olhar histórico, porém, não é predominante nos estudos organizacionais, como se discutirá a seguir. Isso gera, para a abordagem paradigmática, problemas histórico-sociais de anacronismo, universalismo, etnocentrismo, de um lado, e de cientificismo e isolacionismo científico, de outro, que serão discutidos em sequência. Estabelecido esse confronto à abordagem paradigmática, apresentam-se as etapas de reconstrução epistêmica, em que as falhas paradigmáticas são confrontadas pelo resgate da visão histórica na discussão organizacional, feito pela trilha da Teoria Crítica, que recupera a interpretação dialética dos fenômenos sociais em combinação com o olhar da sociologia da dominação.

5.1. Confrontando a abordagem paradigmática: a centralidade da história

O campo da história administrativa, ou história dos negócios administrativos (*business history*), institucionaliza-se academicamente nos Estados Unidos, na década de 1920, com Wallace Donham — Reitor da Universidade de Harvard — e Norman Gras — historiador econômico (Wohl, 1945; Williamson, 1966; Jones; Zeitlin, 2007). Donham e Gras “originalmente consideravam a história dos negócios essencialmente como uma fase da história econômica” e, assim, criaram, em 1927, uma área de pesquisa em Harvard e, em 1928, o *Journal of Economic and Business History* (Williamson, 1966, p. 407). A pesquisa histórica no âmbito organizacional, porém, atravessou o século XX sendo questionada sobre as razões para o seu estudo. O próprio Gras (1938, p. 339), 10 anos após a criação daquele periódico, publicou um artigo no qual se perguntava “por que estudar história dos negócios?”, ao que respondia citando a sua relevância para a compreensão dos erros e acertos da Administração ao longo do tempo, um conhecimento determinante para o futuro e que teria sofrido uma “negligência inicial” na área. O interesse das Escolas de Negócio pelas técnicas administrativas do momento, porém, superava aquele pela sua construção histórica, e Wohl (1945) e Williamson (1966), repetindo o feito de Gras, publicaram artigos com a mesma pergunta, anos depois, insistindo na importância da pesquisa histórica para a área.

A perspectiva histórica na Administração parecia em busca de espaço, o que teria conseguido, principalmente, após a década de 1970, com o enorme impacto causado pela obra de Alfred Chandler Jr. (1977), 50 anos após a fundação daquele grupo pioneiro de pesquisa da Universidade de Harvard (Fridenson, 2007). Hobsbawm (1978/2005, p. 20), um ano depois de publicação de Chandler Jr., citava o estudo “sobre a gênese da Administração empresarial moderna, *The Visible Hand*”, como um dos mais relevantes trabalhos históricos do século XX. Segundo Hobsbawm (1978/2005, p. 20), o olhar de Chandler Jr. (1977) não era para o passado, mas “para o futuro”, ou seja, para o impacto social que a transformação organizacional trazida pelas Indústrias deixaria para a sociedade. O que Gras (1938), Wohl (1945), Williamson (1966), Chandler Jr. (1977) e Hobsbawm (1978/2005) tentaram argumentar, portanto, era que conhecer o passado é fundamental não apenas para compreender o presente, mas sobretudo para entender quais os futuros possíveis a partir dessa trilha que nos conecta no tempo. A Administração não deveria, diante disso, reduzir-se ao estudo de um catálogo de técnicas e práticas de gestão que estariam em voga.

A pesquisa administrativa seguiu, porém, privilegiando os estudos sobre técnicas e práticas de gestão, e, mesmo após o impulso chandleriano, o interesse histórico recuou novamente. Isso ocorreu não apenas no campo hegemônico da gestão (*management*) empresarial, mas também nos campos da Administração Pública e dos estudos organizacionais. Foi isso que fez Kieser (1994) se fazer a mesma pergunta de Gras (1938), Wohl (1945) e Williamson (1966), sobre por que estudar história nos estudos organizacionais ao final do século XX, assim como o fizeram, na mesma época, Raadschelders *et al.* (2000) sobre a Administração Pública. Mais uma vez, as preocupações históricas pareciam não convencer os principais debatedores dessas áreas, sobretudo, no *mainstream* organizacional empresarial. Assim, especialistas continuaram se perguntando as razões para se estudar história administrativa ainda no século XXI e insistindo na sua relevância, como Miller (2020) e Bruner (2020).

A grande preocupação de Kieser (1994) e Raadschelders *et al.* (2000) era a ilusão triunfalista do neoliberalismo e sua defesa do mundo a-histórico nos anos 1990, sintetizada na obra de Francis Fukuyama (1992), *The End Of History and the Last Man*. Fukuyama (1992, p. 95) trazia, no capítulo 21 daquele livro, uma leitura *sui generis* de Hegel e Weber que consagrava a gestão empresarial como a técnica que eliminou a alternativa histórica ao capitalismo, defendendo gestores e gestoras do mundo empresarial como os verdadeiros “coveiros do comunismo” (*gravediggers of communism*). A história não importava mais para a Administração. Segundo Fukuyama (1992), as técnicas gerenciais, estudadas e aprendidas de maneira a-histórica, teriam, ironicamente, vencido o próprio materialismo histórico que as questionava. Negligenciar a história, porém, é arriscado. Miller (2020) e Bruner (2020) demonstravam isso ao lamentar o pesado custo social deixado por duas das mais graves crises dos últimos 100 anos, a crise econômica de 2008 e a crise sanitária da pandemia de Covid-19 em 2020. Essas crises — que possuem raízes profundas no triunfalismo neoliberal — deixaram evidente, mais uma vez, que a pior maneira de se aprender com a história é repetindo os erros do passado.

O que esse percurso de Gras (1938) a Bruner (2020) demonstra, portanto, é que existe uma permanente sensação de déficit histórico na pesquisa organizacional, quer sejam críticos, do *mainstream* empresarial, ou da Administração Pública. Nesta especificamente, isso parece ser particularmente grave, pois, conforme Raadschelders *et al.* (2000, p. 773) analisam, “o negócio

central da Administração Pública só pode ser compreendido como um fenômeno histórico”, e, sendo assim, “uma perspectiva histórica está, portanto, longe de ser um mero anexo ao estudo. Pode muito bem ser a principal abordagem na Administração Pública”. Apesar disso, Adams (1992, p. 367) já alertava para a “diminuição da consciência histórica na Administração Pública” há mais de trinta anos. Uma recomendação que Gladden (1972/2018, p. viii) — outro pioneiro da história da Administração — também fez, vinte anos antes dele, reclamando que, na década de 1970, o máximo que se conseguia no campo eram “pedaços de história administrativa”. Isso não é circunstancial, pois, como Pollitt (2008, p. 7) argumenta, as ciências sociais em geral “tornaram-se cada vez mais descontextualizadas”, negligenciando a história, de modo que “o tempo se tornou nada mais do que a diferença entre t_1 e t_2 ”. No campo organizacional, isso se deve à hegemonia da técnica gerencial tida como neutra e objetiva, independentemente do contexto de aplicação e de sua construção social, algo que a abordagem paradigmática — que trata a evolução científica como uma sucessão de técnicas compartilhadas — ajudou a difundir.

A ideia de que novos paradigmas gerenciais surgem na Administração Pública exterminando paradigmas antigos veio acoplada ao triunfalismo neoliberal. O advento do movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), que enfatizaria a adoção de técnicas e práticas de gestão do setor privado como solução universal para o Estado, é o que está por trás da argumentação de Fukuyama (1992). Sob essa perspectiva, as análises de Administração Pública que traziam uma profundidade histórica, como *The Administrative State*, de Dwight Waldo (1948) e *Democracy and the Public Service*, de Frederick Mosher (1968), foram tomadas como representantes do olhar ultrapassado da Administração Pública. Essas obras se ocupavam da sua evolução como fenômeno histórico, e não da sua evolução científica, como domínio de técnicas supostamente neutras e exitosas de organização das atividades humanas — as técnicas gerenciais do mundo empresarial.

O triunfalismo a-histórico, porém, foi desafiado pela sucessão de crises do início do século XXI, para as quais ele não conseguiu apresentar as devidas explicações, e, assim, o olhar histórico foi recuperado, principalmente, pelas perspectivas críticas. Apesar de não ser dominante no campo organizacional em geral, a análise histórica passou por um intenso processo de chamamento à sua valorização, decorrente em parte da preocupação com os perigos da negligência histórica para o futuro. Os trabalhos de Clark e Rowlinson (2004), Rowlinson,

Hassard e Decker (2014), Decker (2016), Maclean, Harvey e Clegg (2016), Cummings e Bridgman (2016), Keneley (2020); De Jong (2022), Astore e Binda (2022) e Nix e Decker (2023) vão nessa direção. Os esforços recentes seguem defendendo a sua incorporação à agenda permanente de pesquisa da área. Ainda assim, estudos que apresentam uma longa perspectiva histórica da formação das ideias administrativas, como os de Gross (1964) e Shafritz, Ott e Jang (2016), são raros e usualmente mais apropriados pelo campo específico de estudos organizacionais, do que pelo de Administração ou Gestão de Empresas.

Após anos de resistência ao *mainstream*, porém, a análise histórica também voltou a ocupar um espaço considerável nos estudos acadêmicos sobre Administração Pública. Trabalhos de distintas perspectivas históricas apontaram a necessidade de se recuperar essa abordagem como essencial para compreender a realidade contemporânea, segundo debatem Costa (2008), Godfrey *et al.* (2016), Costa e Costa, (2016), Costa (2018), Coraiola *et al.* (2021) e Durant (2020). Trata-se de uma tendência que não se resume à Administração Pública, mas também às vertentes empresariais e não governamentais, como demonstram os trabalhos de Geisst (2006), Sacramento, Figueiredo e Teixeira (2017), Wadhwani *et al.* (2018), Hodge e Costa (2021), Costa e Wanderley (2021), Di Martino (2023) e Nix e Decker (2023), a ponto de ser defendido que a então aguardada “virada histórica” (*historic turn*) nos estudos organizacionais e de gestão estaria ocorrendo, como argumentam Mills e Novicevic (2020, p. 18) e Decker, Hassard e Rowlinson (2021).

Quando se analisa o pensamento social de modo mais abrangente, porém, o que se percebe é que não se trata de uma virada como se fosse algo novo e repentino, mas, de uma recuperação, dado que as grandes matrizes de referência da teoria social são consideravelmente tributárias da análise histórica, como se observa nos trabalhos de Smith (1776/1996), Marx (1867/2017), Weber (1923/1968), Schumpeter (1954), Waldo (1948), Chandler Jr. (1977; 1980; 1984), Foucault (1975/1987) e Habermas (1962/2003; 2023) — apenas para citar alguns dos mais comentados. O contexto atual, portanto, indica que as perspectivas históricas estão recuperando dimensões esquecidas da análise organizacional e restabelecendo esse olhar que nunca deveria ter sido considerado acessório na pesquisa, conforme demonstram os trabalhos de Alexander e Stivers (2020), Mills e Williams (2021), Choi e Guy (2021), Lluch (2022) e Burnier (2021a; 2021b). O momento, portanto, é propício para a recuperação da análise histórica no âmbito da Administração Pública também no Brasil.

A abordagem paradigmática da Administração Pública, com base no discutido, apresenta vários problemas, que podem ser resumidos conforme apresentado no quadro a seguir, sustentando o alegado em relação às **Proposições G.1 e G.2**, conforme será analisado com detalhes a partir do próximo tópico.

Quadro 4 – Principais problemas epistemológicos da abordagem paradigmática da Administração Pública

a) Anacronismo	Tenta combinar uma posição a-histórica (positivista, instrumental e tecnicista) com uma evolução histórica (de crises e revoluções), gerando anacronismos, por não diferenciar o antigo do moderno. Assim, considera como sendo o seu nascimento intelectual o final do século XIX, nos EUA, e, com isso, passa a reputar como novos desenvolvimentos que são antigos (discussão sobre governança), e como antigos, desenvolvimentos que são recentes no longo arco da história (o surgimento da administração pública tradicional — burocrática ou weberiana).
b) Universalismo	Projeta a visão anglo-saxã da Administração Pública para todos os lugares do mundo, como se em todos tivesse existido um padrão homogêneo de desenvolvimento (da burocracia weberiana para a gestão pública e, desta, para a governança pública).
c) Etnocentrismo	A análise paradigmática da Administração Pública é fundamentalmente anglo-saxã, predominantemente estadunidense, com influência da Europa continental, mas negligenciando desenvolvimentos desta anteriores ao século XIX. Além disso, ignora contribuições de culturas e povos diferentes, como se não existisse pensamento social nem práticas de organização da vida humana associada em outros lugares que não o Ocidente europeu e, principalmente, anglo-saxão.
d) Imprecisão	Os paradigmas Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública se apoiam em compilações de princípios e práticas, e não em conceitos e análises, sendo geralmente indefinidos, dificultando a sua compreensão e o entendimento entre similaridades e diferenças entre essas abordagens, suas relações intrínsecas e especificações (obstáculo epistemológico). Esse problema decorre das próprias indefinições dos conceitos gerais de administração, gestão e governança.
e) Cientificismo	Os debates do pensamento organizacional de Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública ocorrem de modo isolado, cientificista, como se não coexistissem ou não tivessem uma origem organizacional compartilhada. Não se indica como eles foram desenvolvidos e quais as disputas existentes, tampouco os principais debates ocorridos e a sua evolução conceitual.

Fonte: elaboração própria.

5.1.1. O anacronismo dos paradigmas a-históricos

A falta do olhar histórico na literatura paradigmática hegemônica pode ser apontada em três equívocos principais:

- a) situar o nascimento da Administração Pública moderna com Woodrow Wilson, ao final do século XIX, nos EUA;
- b) estender os marcos históricos específicos do desenvolvimento da Administração Pública nos EUA como elementos que valem para a história da Administração Pública do mundo todo; e
- c) realizar anacronismos, como tratar como antigo o que é historicamente recente — como chamar de “tradicional”, “velha” ou “antiga” a Administração Pública decorrente de teorias e movimentos intelectuais ligados à tríade Wilson, Waldo e Weber, na transição do século XIX para o XX — ou seja, ignorando que a Administração Pública é um fenômeno histórico que é milenar —, e como novo o que não possui novidade alguma — como as teorias da governança que tratam como novidade os arranjos entre agentes públicos e privados na prestação de serviços de interesse público, mas que são arranjos que já ocorreram diversas vezes ao longo da história em diferentes lugares do mundo.

Na leitura dominada pelo predomínio estadunidense da Administração Pública, como a feita por White (1924), Waldo (1948), Henry (1975), Walker (1989), Keinert (1994), Lynn Jr. (1996), Guy (2003), Barzelay e Thompson (2010), Randma-Liiv (2010), Andrews e Boyne (2010), Farah (2011) e Bryson, Crosby e Bloomberg (2014), a Administração Pública teria surgido, nos Estados Unidos da América (EUA), na virada do século XIX para o XX, como uma disciplina acadêmica derivada diretamente da Ciência Política. O seu pai fundador (*founding father*) seria Woodrow Wilson (1887) — embora alguns reconheçam o pioneirismo de Frank Goodnow (1886) —, que teria estabelecido a fronteira inicial do campo ao defender a existência de uma dicotomia entre política e administração, em seu artigo *The Study of Administration*.²⁰ Dessa

²⁰ Provavelmente, a ideia do estudo autoconsciente considera o impacto da posição ocupada por Wilson na história, pois, do ponto de vista estritamente cronológico, nos EUA, Wilson teria sido precedido pelas discussões formais de Frank Goodnow (1886), tanto que o próprio Waldo (1948) considerava Goodnow o fundador da Administração

forma, conforme discute Waldo (1948, p. 22–24), iniciam-se tanto o “movimento da Administração Pública” (*Public Administration movement*) em geral quanto a “Administração Pública ortodoxa” estadunidense, que serão depois associadas às ideias weberianas da impessoalidade, hierarquia e especialização para receberem os adjetivos de visão “tradicional” (Yeboah-Assiamah; Asamoah; Adams, 2018) ou “antiga” (Hughes, 2003) da Administração Pública. Essa interpretação consolidar-se-ia como hegemônica e passaria a ser lida não mais como algo circunscrito à realidade dos EUA, mas como a origem da Administração Pública moderna no mundo no todo (Behn, 1998; Hughes, 2003; Osborne e Strokosch, 2013).

Há um corpo consolidado de pesquisas, porém, que questiona esses marcos institucionais estadunidenses de nascimento da Administração Pública, como demonstram as análises de Dunsire (1973), Karl (1976), Spicer e Terry (1993), Adams (1992), Wamsley e Wolf (1996), Rutgers (1997, 1998), Luton (2002), Scott e Wanna (2005), Frederickson *et al.* (2012), Aligica (2015; 2021), Shafritz, Ott e Jang (2016), Wren e Bedeian (2018), Durant (2020), Raadschelders (2020; 2021) e Arefeen, Islam e Ahmed (2022). Conforme Wamsley e Wolf (1996, p. 12) relembram, “a Administração Pública não começou na virada do século na América com o ensaio de Wilson, os Progressistas, o Movimento de Reforma Urbana e Frederick Taylor. É tão antiga quanto a humanidade”. Parece-se esquecer, como Aligica (2015, p. 115) analisa, que “a prática ou atividade da Administração Pública existia muito antes de a plena consciência da sua existência a ter tornado um tema abstrato e objeto de investigação sistemática”. É preciso diferenciar, portanto, o seu surgimento como prática e como reflexão crítica de sua institucionalização acadêmica moderna²¹. Parte da literatura contemporânea, porém, chega a dizer que a Administração Pública — e não a disciplina acadêmica — surgiu nos EUA com Wilson, um equívoco histórico insustentável empiricamente, como criticam Frederickson *et al.* (2012), Shafritz, Ott e Jang (2016) e Arefeen, Islam e Ahmed (2022)²².

Pública moderna nos EUA. “O início do estudo autoconsciente da administração pública nos Estados Unidos”, porém, conforme argumentam Fry e Raadschelders (2014, p. 23), “é geralmente atribuído ao ensaio de Woodrow Wilson de 1887”.

²¹ Como Frederickson *et al.* (2012, p. 2) comentam, “embora a prática da Administração Pública seja muito antiga, o estudo formal da Administração Pública e a elaboração da teoria da Administração Pública são muito novos”.

²² Vários estudos reforçam esse ponto. Frederickson *et al.* (2012, p. 1) argumentam que as “práticas de organização e gestão em ambientes coletivos ou públicos são certamente tão antigas quanto a civilização”. Arefeen, Islam e Ahmed (2022, p. 17) vão na mesma linha e afirmam que “a Administração Pública como prática remonta ao início da civilização humana”. A crítica dos estudos organizacionais à teoria da administração passa por essa questão da negligência com a evolução histórica. Shafritz, Ott e Jang (2016, p. 11) apresentam um longo histórico de desenvolvimento das teorias organizacionais na antiguidade, que parte de 1491 a.C. e remete às discussões do Egito antigo, Sun Tzu, Sócrates, Xenofonte e Aristóteles.

A pesquisa histórica tem indicado, portanto, duas principais frentes de alongamento do arco de desenvolvimento da Administração Pública: a) como história das ideias, a **revisão da origem intelectual moderna**, com as pesquisas que remetem à discussão não a Woodrow Wilson, mas a períodos anteriores como o debate federalista nos EUA, e a repercussões teórico-práticas revolucionárias francesas na Europa, no século XVIII; e b) a **recuperação do longo fio histórico de desenvolvimento**, com as pesquisas que demonstram a importância da história antiga, feudal e medieval para a conformação da Administração Pública moderna e contemporânea, remetendo, principalmente, aos novos estudos históricos, arqueológicos e antropológicos sobre burocracias.

No primeiro caso, destacam-se os trabalhos de Rohr (1986), Spicer e Terry (1993), Wamsley e Wolf (1996), Newbold (2010a; 2010b), Overeem (2012; 2021), Newbold e Rosenbloom (2017), Rao (2020), Durant (2020) e Mavrot *et al.* (2021). Esses trabalhos reposicionam o berço intelectual da Administração Pública moderna nas discussões dos chamados pais fundadores (*founding fathers*) dos EUA²³. Assim, discutem-se as perspectivas intelectuais acerca do Estado e da Administração Pública entre hamiltonianos, madisonianos e jeffersonianos cujas discussões sobre o Estado Federalista, ao final do século XVIII, avançaram sobre debates acerca de suas funções e sua organização, temas típicos de uma leitura não apenas jurídico-política, mas organizacional. Em alguns trabalhos, porém, como os de Overeem (2012; 2021) e Mavrot *et al.* (2021), são enfatizadas as influências de Hobbes, Locke, Rousseau, Kant e Hegel sobre os federalistas, reconhecendo, no iluminismo europeu — bem antes de Weber —, a raiz do debate organizacional sobre Estado e suas burocracias, ou seja, a sua Administração Pública. Trata-se de uma posição comum ao debate europeu que reposiciona a reflexão moderna sobre burocracias antes da análise weberiana²⁴, especialmente com Hegel, von Stein, Le Play, Saint Simon, Herbert Spencer e Gustav Schmoller, como o fazem também Dunsire (1973), Shaw

²³ Essa é uma perspectiva que também tem sido influenciada pelo resgate jurídico da discussão sobre a Administração Pública nos EUA e que vem ocorrendo, principalmente, desde o início dos anos 1990, com os trabalhos de Spicer e Terry (1993). É o retorno do Estado na discussão organizacional, ante uma primazia estadunidense das empresas privadas no debate organizacional. De acordo com Rao (2020, p. 97), “nas últimas duas décadas”, ou seja, desde a virada do milênio, “cientistas políticos e historiadores de direito, trabalho, política e negócios produziram uma nova historiografia do início do governo federal dos EUA, como parte de um movimento mais amplo para trazer o Estado ‘de volta’ à história americana”.

²⁴ Dunsire (1973, p. 77–86) aponta as discussões sobre burocracia advindo de Lorenz von Stein, Le Play, Saint Simon, Herbert Spencer e Gustav Schmoller, antes de Max Weber. Tragtenberg (2006, p. 54–55), por sua vez, estabelece uma conexão ainda mais antiga, que remeterá à reflexão hegeliana sobre a burocracia à filosofia clássica, ao afirmar que, “direta ou indiretamente, a concepção hegeliana do conceito de burocracia no nível do Estado e da corporação privada tem nas suas origens nas concepções pioneiras de Aristóteles, Maquiavel, Hobbes e Montesquieu”.

(1992) e Schechter (2010). Essas duas abordagens — do debate federalista e do iluminismo europeu —, porém, concordam em demonstrar a insustentabilidade do argumento de que a Administração Pública moderna teria se iniciado nos EUA, em 1887, com Woodrow Wilson.

No segundo caso, encontra-se a proposta de expansão do horizonte histórico da Administração Pública, como a feita por Raadschelders (2011; 2019; 2020; 2021), e nos trabalhos sobre as burocracias e os impérios do Mundo Antigo, feudal e medieval²⁵, como os de Subramaniam (2001), Boesche (2003), Deva (2006), Rathod (2007), Björkman (2012), Subrahmanyam (2012), Postgate (2013), Crooks e Parsons (2016), Ebrey (2016), Kristó-Nagy (2016), Crooks e Parsons (2016), Sihag (2016), Shimizu (2020), Cline (2021), Poskett (2022) e Arefeen, Islam e Ahmed (2022). Nessas pesquisas, destacam-se as formas de organizar a dominação social impostas por uma elite (monárquica, imperial, dinástica) mediante uma infraestrutura organizacional que viabiliza a imposição da violência simbólica e material sobre um determinado povo, ou sobre vários povos, como no caso dos impérios. Esses estudos resgatam, portanto, a lógica de que o poder de mando nos governos se exerce por meio das burocracias, que não são apenas agrupamentos sociais para especialização das atividades públicas, mas formas organizadas de dominação social.

As burocracias são, portanto, formas de exercício de poder, sejam as contemporâneas, sejam as modernas ou as do mundo antigo²⁶. Conforme Perrow (1972, p. 5) argumenta, “a burocracia é uma ferramenta, uma ferramenta social que legitima o controle de muitos por poucos”. Não se trata de um fenômeno social da contemporaneidade, muito menos de um modelo de gestão inventado por Max Weber. Inclusive, parte da explicação para o colapso social ocorrido em alguns dos povos do mundo antigo adviria também da incapacidade de se conseguir manter em funcionamento essa infraestrutura de organização do poder. Eric H. Cline (2021), por exemplo, analisando as crises e os colapsos sociais ocorridos no mundo antigo, destaca o ano de 1177

²⁵ Crooks e Parsons (2016, p. 3) dizem que esse tipo de organização administrativa é uma questão comum da história mundial que, nos últimos anos, ganhou bastante destaque nos estudos do campo, proporcionando uma verdadeira “virada imperial” no estudo de questões mundiais (*world affairs*).

²⁶ Conforme Perrow (1972, p. 4–5) já argumentava na década de 1970, “embora a burocracia fique sempre aquém do modelo ideal que Weber delineou, nem Weber no seu tempo nem muitas pessoas hoje se sentiriam confortáveis com o ideal”, ele não era um modelo a ser perseguido, eram características observáveis, um fenômeno social de evolução dos mecanismos sociais de dominação, de controle social, e “esse controle gerou um poder social desregulado e despercebido”, um poder que não advém de uma norma que o estatui, mas das várias práticas, normas e técnicas que foram desenvolvidas para organizar a vida em comum na sociedade.

a.C.²⁷ como um momento crucial na história da civilização, época em que o “colapso da organização administrativa central” de várias civilizações contribuiu, juntamente a outros fatores²⁸, para que vários desses povos viessem a perecer. Para Cline (2021), a capacidade de organização para viabilizar a determinação das regras de coexistência da vida humana associada, portanto, relaciona-se ao sucesso ou insucesso na sobrevivência de povos do mundo antigo.

Nessa linha, pesquisas recentes demonstram como aspectos ainda presentes nas organizações burocráticas contemporâneas, como especialização de funções, cadeia de comando (hierarquia), funções de aconselhamento que se assemelham à atuação de órgãos especializados de assessoria, já existiam nas formações burocráticas do mundo antigo. Os trabalhos de Farazmand (2002) sobre o Império Persa²⁹, de Kristó-Nagy (2016) sobre o Império islâmico, de Ebrey (2016) sobre as dinastias chinesas e de Shimizu (2020) sobre a formação da burocracia japonesa³⁰ são exemplos de discussões de métodos de organização centralizada do poder cuja

²⁷ Cline (2021, p. xvi) reconhece que a escolha dessa data é um tanto arbitrária, mas que ela representa razoavelmente o momento histórico em que “grandes impérios e pequenos reinos, que levaram séculos para evoluir, entraram em colapso rapidamente, desde os micênicos e minoanos até os hititas, assírios, babilônios, mitanianos, cipriotas, cananeus e até mesmo egípcios”, algo que, por anos, foi entendido como fruto praticamente da invasão de povos distantes, sobretudo, vindo pelos mares, daí o uso da nomenclatura de *sea people*. Cline (2021, p. 167) argumenta que as evidências arqueológicas e históricas encontradas indicam que não houve apenas uma única causa externa, mas uma combinação de fatores, “uma falha sistêmica, com efeito dominó e efeito multiplicador, a partir do qual mesmo uma rede intersocietal internacional vibrante e globalizada como a que estava presente durante a Idade do Bronze Final não conseguiu se recuperar”. Entre essas falhas, está a dificuldade de se organizar o poder e mantê-lo concentrado em uma elite, dados os altos custos de sustentabilidade da rede de mandos e de imposição do poder, que envolvem a manutenção de conselhos, conselheiros, escribas, sacerdotes e de forças institucionalizadas de violência (guardas, exércitos, milícias etc.), ou seja, o custo de manutenção e de capacidade de funcionamento da infraestrutura administrativa de reinos e impérios.

²⁸ Cline (2021, p. 167), apoiado no trabalho de Collin Renfrew, afirma que estudos arqueológicos do meio para o final do século XX demonstram as características gerais do colapso dos sistemas sociais do passado como uma rede complexa de eventos em cadeia, que provocam a insustentabilidade de uma civilização inteira; são eles: (1) o “colapso da organização administrativa central”; (2) o “desaparecimento da classe de elite tradicional”; (3) um “colapso da economia centralizada”; e (4) uma “mudança de assentamento e declínio da população”. Cline (2021, p. 168) afirma que “logo após 1200 a.C., as civilizações da Idade do Bronze entraram em colapso no Egeu, no Mediterrâneo Oriental e no Oriente Próximo, e exibem todas as características clássicas delineadas por Renfrew, desde o desaparecimento da classe de elite tradicional e um colapso das administrações centrais e das economias centralizadas a mudanças nos assentamentos, ao declínio populacional e a uma transição para um nível mais baixo de integração sociopolítica”.

²⁹ Farazmand (2002) demonstra a existência de práticas de organização das burocracias persas sob a liderança do Rei Darius que envolviam processos de descentralização, recrutamento e aprendizado que são efetivos processos do que hoje se consideraria como profissionalização de burocratas, algo que ocorria em paralelo a processos similares desenvolvidos pelo Império Romano.

³⁰ Segundo Shimizu (2020, p. 1), os japoneses descrevem a sua política como um “reino de burocratas”, como um mundo de “supremacia executiva”, como um reino “desamparado de políticos”. É verdade que a burocracia é um gigante sem rosto que exerce um poder formidável, mas é um gigante que faz as coisas acontecerem — tal tem sido a imagem que a “burocracia” há muito evoca. Uma visão mais ampla da burocracia traz novos *insights* não apenas para o estudo da história, mas também para o estudo da política e da sociedade. O Japão há muito é

influência chegou ao mundo contemporâneo. Há, portanto, uma sólida historiografia que demonstra que não houve uma influência unilateral, da Europa — e, depois, dos EUA — para o resto do mundo, como usualmente se observa nas discussões de Administração Pública hegemônicas. Há influências mútuas e inter-relações complexas que ajudaram a desenvolver as bases de organização da vida humana associada em torno do Estado-Nação.

Sobre o anacronismo, todas essas evidências demonstram um longo percurso de práticas racionais, organizadas e complexas no mundo antigo, feudal e medieval que não se racionalizam em um episódio único no século XIX. Um exemplo disso é a impropriedade da compreensão da governança — como a existência de distintos arranjos sociais entre o público e o privado — tida, muitas vezes, como uma novidade inventada na contemporaneidade. Diversos arranjos e noções da relação entre o comum (público) e o particular (privado) ocorreram ao longo da história, ou seja, maneiras diferentes de se organizar relações de dominação não hierarquizadas. Postgate (2013, p. 330–331), por exemplo, analisa a organização da sociedade meso-assíria que, embora fosse centrada na ideia da casa e do espaço doméstico, apresentava arranjos peculiares em relação ao espaço público. Público e privado eram extensões sociais complementares entre um e outro, e não polos opostos. Assim, entendia-se que o espaço doméstico era parte constituinte da dinâmica comum (pública), tanto que Postgate (2013, p. 333) menciona o fato de que não apenas riquezas, afazeres e ofícios rurais passavam de geração a geração, mas as “profissões” privadas e os exercícios públicos também o faziam, com as obrigações públicas sendo vistas como obrigações das famílias. Público e privado existiam para promover a subsistência compartilhada da vida comum.

A razão para tais anacronismos reside, em grande parte, no etnocentrismo que a visão a-histórica carrega em sua tentativa de defender uma Administração Pública universal e comum, partindo da experiência anglo-saxã.

5.1.2. O universalismo e etnocentrismo: quando o histórico confronta o a-histórico

A teoria da Administração Pública hegemônica é essencialmente anglo-saxã, de predomínio estadunidense. Ela ignora a teorização europeia continental anterior ao século XIX e, sobretudo,

considerado um protótipo de estado administrativo, de uma nação dominada pelo poder executivo (*gyōsei kokka*). Os burocratas japoneses têm sido vistos como extraordinariamente talentosos e formidavelmente poderosos.

o mundo não Ocidental que é tratado como mero contexto de aplicação de suas ideias e não como fonte legítima (teórica e prática) de conhecimento. Como consequência desse etnocentrismo, parte do fio histórico do desenvolvimento da Administração Pública se rompe. A burocratização do mundo social deixa de ser entendida como um longo, tortuoso e complexo processo para o qual contribuíram muitos povos e culturas (Said, 1978/2003; Raj, 2007; 2013; Poskett, 2022), para ser tornar um evento, um episódio anglo-saxão, sobretudo, estadunidense. Nessa visão, portanto, a burocratização do setor público passa a ser fruto de uma escolha racional unilateral, uma estratégia inventada por Woodrow Wilson em um projeto que Spicer (2004, p. 355) chama de “teleocrático”³¹, segundo o qual a organização do poder estatal é um fim racional a-histórico estabelecido por alguém. Não há conflito, não há circulação, não há dialética, nem história.

Na visão teleocrática estadunidense de Administração Pública, o mundo que lhe é exterior e anterior não importa. Tudo o que houvesse antes e alhures seria desorganizado, universalmente homogêneo e desordenado. Trata-se, porém, de uma visão insustentável diante das evidências históricas existentes. Esse universalismo da desordem, porém, alcançou a leitura paradigmática internacional e inclusive a brasileira do patrimonialismo, como se discutirá em detalhes mais à frente. Matias-Pereira (2014, p. 127), por exemplo, afirma que “a Administração Pública burocrática nasce na segunda metade do século XIX”, segundo ele, “com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”, como se fosse fruto de uma decisão racional unilateral, e não de um processo histórico. De forma similar, Oliveira (2021, p. 7) afirma que, “na segunda metade do século XIX, época do Estado liberal, surge a Administração Burocrática como primeiro modelo organizado de Administração Pública”, que, para ele também, “veio para suplantiar o modelo patrimonialista”. Segundo essas leituras, portanto, não há Administração Pública organizada racionalmente em qualquer lugar do mundo, antes do século XIX. Contra o universalismo etnocêntrico da desordem, porém, têm-se a crítica sociológica cultural do orientalismo e as pesquisas históricas sobre impérios e burocracias do mundo medieval, feudal e antigo.

³¹ Spicer (2004, p. 355) discute a teleocracia a partir do conceito de Estado como “uma associação proposital [*purposive association*]” de Michael Oakeshott, segundo a qual as pessoas se unem, harmônica e pacificamente no Estado, “para a busca conjunta de algum conjunto coerente de propósitos ou fins substantivos”, traduzidos na execução intencional de objetivos racionais, de metas coletivamente definidas e consensuadas (teleocracia). Spicer (2004, p. 356) afirma que, “quando o Estado é visto como uma associação intencional, a política – definida em termos da resolução de interesses, valores ou fins conflitantes – desaparece”. Assim, sob a teleocracia e sem a política, “as únicas questões significativas sobre o governo são questões sobre meios ou instrumentos”. Nesse cenário, a história não importa, apenas as técnicas e ferramentas (Spicer, 2004, p. 356).

A visão etnocêntrica europeia já fora criticada no conceito de orientalismo de Edward Said (1978/2003), ou seja, por tomar o mundo não Ocidental como intrinsecamente irracional, exótico, atrasado e místico. Weber (1921/1999, p. 303) teria contribuído para essa visão com sua tese do excepcionalismo ocidental, que defendia que “tanto o Estado estamental quanto a burocracia plenamente desenvolvidos surgiram exclusivamente no âmbito europeu”. Segundo Schechter (2010, p. 32), para Weber, “a autoridade racional-legal é um fenômeno especificamente moderno e ocidental, evidente na religião, na economia, na cultura e no Estado”, algo que fora fruto de intenso debate na sociologia e na pesquisa histórica. Conforme Weber (1923/2012, p. 275) controversamente concluiu, “Estado, no sentido do Estado racional, só se dá no Ocidente”. Como Said (1978/2003) discute, porém, as evidências sociológicas das contribuições dos povos não europeus para o avanço do conhecimento — nas ciências e nas artes — demonstram que isso não é verdadeiro.

O historiador das ciências Kapil Raj (2007; 2013), nessa linha, defende a circulação das ideias em contra-argumentação a essa visão orientalista do propósito unidirecional do conhecimento racional, que flui dos países centrais (Europeus, colonizadores ou desenvolvidos), para os países periféricos (colonizados, não europeus ou subdesenvolvidos). “Por circulação”, ele diz, “entendemos não a ‘disseminação’, ‘transmissão’ ou ‘comunicação’ de ideias, mas os processos de encontro, poder e resistência, negociação e reconfiguração que ocorrem na interação intercultural” (Raj, 2013, p. 343). James Poskett (2022) também apresenta uma visão da ciência como uma construção global, mutuamente influenciada. Não há projeto teleocrático para o conhecimento nem para a formação da Administração Pública. Subrahmanyam (2012, p. 290) exemplifica isso com a sua análise da Índia, logo após os 1500, em que a “disseminação de técnicas contábeis e administrativas desenvolvidas primeiramente na esfera comercial” e, então, aplicadas no “domínio do Estado” indica um pioneirismo não ocidental que influenciou o desenvolvimento organizacional europeu via império britânico, e não o contrário.

A visão da desorganização irracional do mundo não Ocidental europeu foi reiteradamente demonstrada, portanto, como equivocada pela historiografia, em pesquisas como as de Subramaniam (2001), Boesche (2003), Deva (2006), Rathod (2007), Raj (2007, 2013), Radkau (2009), Scheidel (2009), Björkman (2012), Subrahmanyam (2012), Postgate (2013), Ebrey (2016), Crooks e Parsons (2016), Sihag (2016), Cline (2021), Poskett (2022) e Arefeen, Islam

e Ahmed (2022). Essas pesquisas, entre outros aspectos, questionam a tentativa de criação de uma visão ocidental de burocracia e de Administração Pública, não reconhecendo as particularidades do mundo oriental nem do sul global³². Subramaniam (2001) atribui o desinteresse pelas burocracias indianas, porém, não apenas à leitura de Weber, mas também de Marx, que negligenciou a contribuição histórica da região para o desenvolvimento do Estado britânico. Segundo Subramaniam (2001, p. 77), “Karl Marx e Max Weber estavam mais ou menos de acordo sobre a irrelevância das antigas burocracias imperiais para o mundo industrial moderno”³³. Nesse sentido, ele demonstra em sua pesquisa que:

Das três antigas burocracias plenamente desenvolvidas da Índia, da China e do Irã, o legado indiano deu a contribuição mais forte e mais difundida para a Administração Pública moderna no terceiro mundo, principalmente através da agência do Império Britânico. Isto aconteceu porque os britânicos não tinham precedentes, experiência ou ideias disponíveis nos seus próprios arranjos não burocráticos domésticos para aplicar às suas novas possessões indianas no final do século XVIII e, portanto, eles pegaram, aperfeiçoaram e adaptaram as práticas relevantes da administração indiana às suas necessidades imediatas. À medida que o seu império se expandia para o Sudeste Asiático e África, eles simplesmente transplantaram-nos para as suas novas possessões, espalhando assim o legado indiano por grandes áreas do globo. Só por esta razão, o legado administrativo da Índia antiga merece um estudo cuidadoso (Subramaniam, 2001, p. 77).

Em contraposição à visão homogênea e universalista, Arefeen, Islam e Ahmed (2022, p. 21) destacam a multiplicidade dos modos de organização do mundo antigo, com as experiências menos hierarquizadas dos “sistemas políticos horizontais” e das “sociedades acéfalas horizontais” na África pré-colonização, bem como a diversidade de modos de organização das burocracias do mundo antigo³⁴. Esses autores citam a influência das práticas administrativas do Império Persa na Europa Medieval, combinando experiências romanas e islâmicas de organização, com a importante peculiaridade de não se valer da dominação via escravidão. Arefeen, Islam e Ahmed (2022, p. 22–23) também destacam a importância do Império Otomano (*Khelafah* Otomano) e da Administração Pública Islâmica com aspectos de desenvolvimento

³² Sheidel (2009, p. 137) analisa a sofisticação do uso do sistema monetário na China Imperial antiga, em uma comparação direta com o desenvolvido no Império Romano, “enquanto a prata e mais tarde o ouro dominaram a economia monetária do Império Romano, os regimes chineses vitoriosos operaram um sistema de moedas de bronze suplementado por barras de metal precioso não cunhadas”, com significativa capacidade de distribuição.

³³ Segundo Radkau (2009, p. 474), quando Weber “pintou a burocratização como o espectro que assombra a Alemanha e procurou precedentes históricos, os seus olhos pousaram mais no Egito e em Bizâncio do que na China”, muito menos, na Índia, dois povos com uma organização interna tão complexa quanto seu tamanho geográfico, cujas experiências organizacionais não poderiam ser ignoradas.

³⁴ Nas burocracias chinesas, Arefeen, Islam e Ahmed (2022, p. 20) destacam, havia um longo histórico de centralização, ao passo que, nas indianas, por muito tempo, prevaleceu a fragmentação e a divisão. Devido ao confucionismo, havia na China uma ideia diferente na relação de aconselhamento e comando, em que “houve um “conluio” entre os governantes e os estudiosos”, de maneira que conselheiros especialistas e autoridades imperiais cooperavam, ao passo que, na Índia, prevalecia “a rivalidade entre os estudiosos (brâmane) e o conquistador (*Khatriya*)”.

da hierarquização, da centralização e da especialização como elementos que se conectam com os entendimentos modernos do desenvolvimento da Administração Pública organizada verticalmente. Tragtenberg (2006) também já defendia a importância de pesquisas sobre as primeiras experiências burocráticas nas sociedades antigas do México e do Peru.

A contribuição não ocidental para a reflexão moral, sobre o modo de se organizar a sociedade, também foi negligenciada. Pesquisas contemporâneas — como as de Boesche (2003), Sen (2004), Rathod (2007), Björkman (2012), Raadschelders e Vigoda-Gadot (2015), Sihag (2016) e Arefeen, Islam e Ahmed (2022) — sublinham a importância do pensamento indiano antigo sobre a organização social e material do poder, sobretudo, na obra *Artaxastra* (Artasastra ou *Arthashastra*), escrita no século IV a.C., cuja autoria é atribuída a Cautília (*Kautilya*). Cautília fora, segundo Boesche (2003, p. 10), um conselheiro do rei indiano Chandragupta Máuria (*Maurya*), cujo governo “interrompeu o avanço dos sucessores de Alexandre, o Grande” sobre a região, tendo sido “o primeiro a unir a maior parte do subcontinente indiano em um império”. E a *Arthasastra* é uma obra, segundo Rathod (2007, p. 22), que discutiu a organização da sociedade sob seus aspectos políticos, econômicos e militares e que “descreveu as táticas de política externa e defesa” do império Máuria. Por isso, suas contribuições foram comparadas às de Bismark por Boesche (2003, p. 10), a Justiniano e sua codificação romana por Björkman (2012, p. 243), e ao “Príncipe” de Maquiavel pelo próprio Max Weber (1919/2010, p. 363)³⁵. E sua obra tem sido recuperada, nos últimos anos, como precursora do pensamento econômico, da Filosofia Política e da Administração Pública.³⁶ Como Raadschelders e Vigoda-Gadot (2015, p. 38) analisam, trata-se de um pioneirismo do pensamento filosófico político oriental que fora ignorado por anos pelo Ocidente, e as evidências históricas têm demonstrado que “as primeiras

³⁵ A esse respeito, Weber (191/2010, p. 363) afirma que “o ‘maquiavelismo’ verdadeiramente radical, no sentido popular da palavra, encontra sua expressão clássica na literatura indiana no *Kautaliya Artha-Sastra* (composto muito antes do Cristianismo [...])”.

³⁶ Sihag (2016, p. 60) defende que tanto Adam Smith teria retirado boa parte das discussões de sua *Wealth of Nations*, da *Artaxastra*, de Cautília, quanto Maquiavel também o teria feito a respeito de “O Príncipe”. Björkman (2012, p. 243) argumenta que “o manual de *Kautilya* é um rico repositório de informações factuais, mas a sua orientação é descritiva, prescritiva e didática, em vez de analítica, e o seu conteúdo é predominantemente político”. Tais aspectos seriam, segundo Rathod (2007) e Arefeen, Islam e Ahmed (2022, p. 18), a evidência de uma primeira abordagem documentada na história de uma visão mais organizada a respeito da administração racional dos interesses públicos sob a guarda de um Estado. Nesse sentido, segundo Björkman (2012, p. 243), “Kautilya estava preocupado em elaborar uma política que manteria o grande império Maurya unificado, protegeria sua integridade contra as intrigas de nobres em busca de poder, bem como contra os ataques do exterior, e evitaria a dissolução do Estado”. Segundo Raadschelders & Vigoda-Gadot (2015, p. 39), “tanto os gregos como Kautilya, porém, estavam principalmente interessados na natureza ideal da relação entre governante e governado”.

teorias documentadas sobre o Estado e as relações do Estado-regulador [*state-ruler relations*] remontam aos estudos de Platão e Aristóteles na Grécia e de *Kautilya* na Índia”.³⁷

5.1.3. As imprecisões conceituais como um obstáculo epistemológico

A Administração é um campo do conhecimento marcado por críticas à sua fragilidade teórica (Ramos, 1981;1981/2022; Gaulejac, 2007; Kiechel, 2012). Uma das evidências dessa característica se encontra nos seus próprios conceitos basilares, administração, gestão e governança, termos amplamente utilizados e que carecem de homogeneidade e de precisão conceitual. Esse problema não é novo. Koontz (1961, p. 182) já afirmava, no início da década de 1960, que “o problema semântico é particularmente grave no campo da gestão [*management*]”, algo que o impulsionou a caracterizá-lo como uma “floresta” ou “selva” (*jungle*), imagem à qual recorreu para descrever a grande diversidade de sentidos e abordagens da área.

Passados pouco mais de 10 anos da publicação de Koontz, Andrew Dunsire (1973, p. 51), em outro trabalho de grande repercussão³⁸, *Administration, the Word and Science*, levantou 14 significados para o termo administração (*administration*), o que o próprio admitia não ser uma lista exaustiva, pois, segundo o autor, seria ingênuo imaginar poder cobrir “todos os usos presentes e possíveis do termo”. Conforme McFarland (1960, p. 10) discutia, em meados do século XX, o mais curioso em relação a esses termos é que, mesmo eles tendo múltiplos sentidos, no próprio mundo acadêmico, usam-se “as palavras gestão e administração como sinônimos”, o que ainda ocorre atualmente. É uma polissemia que se repetiria, décadas depois, com o termo governança.

Escrevendo cerca de meio século após Koontz e Dunsire, Pollitt e Bouckaert (2017, p. 20) comentam, por exemplo, que um “texto padrão sobre governança [*governance*]” se inicia “com dois especialistas oferecendo, respectivamente, cinco e sete significados diferentes do termo”.

³⁷ Amartya Sen (2004, p. 5) afirma que *Arthasastra*, em sânscrito, significaria algo como “instruções sobre prosperidade material” e apresenta “quatro campos do conhecimento”, dois teóricos, a metafísica e o conhecimento do certo e do errado, e dois tipos mais práticos, a ciência do governo e a ciência da riqueza. Nessa obra, portanto, a discussão sobre os modos de organizar a vida humana associada (Administração) já era pensada realizando uma conexão entre o domínio público do governo (Direito) com as questões sobre a distribuição de riqueza (Economia).

³⁸ Hood (2016, p. 4) afirma que esse livro, de Dunsire (1973) seria apontado como um dos mais impactantes da literatura organizacional na Grã-Bretanha, principalmente, por ser “um dos poucos livros britânicos sobre Administração Pública, de sua época, que era sobre ideias”, e não sobre reformas e estruturas da burocracia.

Tamanha diversidade fez Carl Offe (2009, p. 561) concluir que esse termo se tornou um “significante vazio” (*empty signifier*), ou, como descrevem Chakrabarty e Bhattacharya (2008, p. 5), “um enigma conceitual”, o qual fez Hughes (2010) se perguntar se a governança existe. Um elemento ainda mais perturbador desse enigma conceitual seria o fato de que, cerca de 100 anos antes, a governança também era tida como sinônimo de gestão ou administração, conforme discutem Holzer e Schwester (2020), assim como em sua origem há mais de 2 milênios, como analisa Rahaman (2018). Segundo Rahaman (2018, p. 2767), “a preocupação humana com a governança é tão antiga como a própria civilização e tem estado na literatura sobre política desde os tempos de Confúcio, Platão e Aristóteles”, estando próxima à ideia de governo, gestão ou administração. Todas refletiam formas de organizar a vida em sociedade. Em função disso, talvez a melhor descrição para a evolução conceitual da governança seja a apresentada por Diana Vicher (2014, p. 29), a de um labirinto, só que “o labirinto que cerca o termo governança atualmente é monumental”.

Holzer e Schwester (2020, p. 75) destacam que, no início do século XX, no debate organizacional do setor público dos Estados Unidos, “as teorias de ‘boa governança’ [*good governance*] generalizaram-se, nomeadamente a partir do *Bureau of Municipal Research* de Nova Iorque”, que fora fundado em 1906 e teve bastante influência na conformação da Administração Pública moderna naquele país. A abordagem à época era igualmente imprecisa, e o seu uso confundia-se com os termos administração e gestão, sendo a “boa governança” definida de modo mais principiológico, apenas como um modo genérico de organização do serviço público que “sublinha que a prestação eficiente de serviços é vital para o interesse do público” (Holzer; Schwester, 2020, p. 75).

Essas questões não teriam maiores repercussões científicas se esses mesmos termos (administração, gestão e governança), que eram tidos como sinônimos (Rahaman, 2018; Holzer; Schwester, 2020), não fossem tomados, também, como conceitos distintos, capazes de definir paradigmas científicos diferentes de uma mesma disciplina (Torfing *et al.*, 2020), ou disciplinas diferentes (Chandler Jr., 1991; Ranson; Stewart, 1988; 1989; 1994) ou como diferentes abordagens do modo se organizar a vida humana (Raadschelders, 2021). Isso sugere, portanto, que não se trata apenas de uma questão semântica, mas de questões sociais e científicas importantes para o campo organizacional.

A falta de precisão conceitual é um dos obstáculos epistemológicos à evolução do pensamento científico analisados por Gaston Bachelard. Segundo Bachelard (1938/2005, p. 91), essa falta de precisão leva ao uso indiscriminado de conceitos e imagens banalizadas, tomadas como “generalizações indefinidas” na ciência, e que criam um “obstáculo verbal”, pois dificultam a compreensão dos fenômenos estudados em função do raciocínio tautológico ou circular a que essas indefinições conduzem. Isso se torna o que Gaulejac (2007, p. 89) chamaria de “discurso insignificante”. Segundo Gaulejac (2007, p. 89), “um discurso insignificante é um discurso que se fecha continuamente sobre si mesmo, cada termo podendo ser substituído por outro em um permanente sistema circular”, o que levou Guerreiro Ramos (1981/2022) a declarar, há quase 45 anos, a necessidade de uma elaboração de uma nova ciência das organizações. Bachelard (1971/2006, p. 143–145) atribui ao próprio advento das ciências modernas o aprofundamento do que ele chama de “condições de precisão”, a ponto de afirmar que seria possível “determinar as diferentes idades de uma ciência” por meio das suas “escalas de precisão particular”, em que, quanto mais tolerância houver com a imprecisão, mais recente será a ciência. A ciência da administração estaria ainda, nessa escala, em sua primeira infância.

Os estudos sobre linguística, comunicação e racionalidade demonstram, porém, que a polissemia, em si, não é um problema, é uma característica da razão estruturada como linguagem (Searle, 2007; Taylor, 2016; Habermas, 1981/2012a, 1981/2012b; Quilty-Dunn, 2021). Disputas conceituais também são fundamentais para a construção do conhecimento, logo, o problema também não está no fato de existirem definições diferentes sendo debatidas (Mumtaz; Latif, 2017; Rodriguez-Dono; Hernández-Fernández, 2021). O problema existe quando, de tão amplas, genéricas e diversas, as conceituações venham a perder seu referencial, tornando-se um empecilho ao entendimento, em vez de um facilitador. Esse é um raro consenso epistemológico percebido e discutido por diferentes abordagens filosóficas, tido como um problema para o conhecimento, em geral, e para a ciência, em particular.

Para Habermas (1981/2012a; 1981/2012b), por exemplo, a imprecisão dos termos dificulta a compreensão das exteriorizações criticamente apresentadas ao debate, e, com isso, criam-se impasses para a obtenção de consenso. Nesse caso, palavras similares, indistintamente definidas, deixariam sempre a dúvida sobre se elas representariam os mesmos objetos, sujeitos ou fenômenos, ou seja, se está se falando sobre a mesma coisa ou coisas diferentes, tornando um acordo fundado na razão comunicativa mais difícil de ser formado (prejudica-se o êxito

ilocucionário das argumentações). Para Popper (1959/1972, p. 42), por sua vez, isso inviabiliza a própria falseabilidade, pois conceitos vagos são inverificáveis empiricamente, sua amplitude impede a definição de uma contraprova específica, e a ciência, para ele, parte do que “deve ser possível refutar, pela experiência”. Para Kuhn (1962/1970), em outra abordagem, isso sugere a ausência de um consenso teórico-prático mínimo capaz de estabilizar uma ciência normal (a forma predominante de se estudar e praticar ciência em um determinado contexto, ou seja, segundo um dado paradigma), demonstrando que ou o paradigma está em crise ou que ele não existe. Apesar de haver essa rara convergência epistemológica³⁹ a respeito da necessidade de rigor conceitual e teórico, o caminho observado para administração, gestão e governança é permeado de imprecisões conceituais e, principalmente, pela falta de discussão a respeito, o que leva ao curioso fenômeno da transformação desses termos em adjetivos antes de se tornarem substantivos dotados de sentido próprio.

Chakrabarty e Bhattacharya (2008, p. 3) identificaram, por exemplo, em pesquisa realizada no início dos anos 2000, que “não existe entrada na *International Encyclopedia of the Social Sciences* para Governança”, um indicativo da falta de interesse na consolidação teórica sobre o assunto na virada do século. Igualmente, não havia nenhum verbete específico para governança (nem gestão, nem administração) nos dois volumes da *Encyclopedia of Social Theory* editados por George Ritzer (2005) à mesma época, embora a governança já surgisse em momentos pontuais ao longo da obra e, mais destacadamente, em um tópico dentro das discussões sobre Estado (*State*), intitulado *The Question of Governance of The Economy*. Cerca de dez anos depois, a *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, editada por Ali Farazmand (2018) continua sem um verbete específico para definir governança, apesar de trazer mais de quarenta expressões associadas ao termo, que vão de *Governance and Buddhism* a *Global Governance*. Sem definição própria, a governança pula de um substantivo ausente direto para a adjetivação total. Deixa-se de existir a “governança em si”, para existir a

³⁹ Existe, também, um consenso metodológico quanto à necessidade de precisão e de exatidão na ciência como indicam manuais de pesquisa quantitativa como os de Singh (2007, p. 77), Kline (2020, p. 5) e Samoilenko e Osei-Bryson (2022, p. vii). Singh (2007, p. 77), por exemplo, destaca a precisão (*precision*) e exatidão (*accuracy*) de construtos, de instrumentos e testes, como algo fundamental para a mensuração dos resultados empíricos e a constituição de confiabilidade e validade das pesquisas. Malgrado suas diferenças, as pesquisas qualitativas também buscam definições precisas, como frisa Davies (2006). O enfoque, no entanto, é a conceituação. Tal como abordam Lune e Berg (2017, p. 90), é fundamental a determinação de “significados e entendimentos” (*meanings and understandings*) que possam ser compreensíveis e compartilháveis. Emilson (2017, p. 168), por exemplo, discutindo especificamente a aplicação da teoria de Habermas nas pesquisas sociais ressalta que, na teoria do agir comunicativo, exatidão (*accuracy*) é, inclusive, uma das “três reivindicações de validade de Habermas”, juntamente à verdade (*truth*) e veracidade (*truthfulness*), sem a qual, a formação do consenso fica prejudicada.

“governança de”, qualificando outras expressões como a governança tecnológica, ambiental, em rede, pública, corporativa, global e assim por diante. Caminha-se, assim, para tornar a governança um discurso insignificante nos termos de Gaulejac (2007), um adjetivo aplicável a qualquer coisa e que não diz nada sobre si mesmo⁴⁰.

Esse excesso de adjetivações da governança, sem precisão conceitual, pode ser visto na transversalidade do termo que alcança áreas distintas do conhecimento social contemporâneo, que vão da discussão organizacional à ecologia, passando pelo Direito e pelas Relações Internacionais. O quadro 4, por exemplo, indica a quantidade de manuais (*handbooks*) e enciclopédias editados desde os anos 2000, relativos a alguma abordagem da governança, conforme buscas pelo termo em inglês (*Governance*), feitas em sítios eletrônicos das Editoras Edgar Elgar, Routledge, Palgrave MacMillan e Springer, além de ferramentas de buscas do Google e da Amazon.com. Os quadros 5 e 6 tratam, a título de comparação, de pesquisas para o mesmo período e nos mesmos locais, relativos aos termos Administração Pública (*Public Administration*) e Gestão Pública (*Public Management*).

Observa-se, nesses quadros, que foram identificadas 41 publicações nesse período para governança, ao passo que, para a Administração Pública, foram 24 e, para Gestão Pública, 9. Das 41 publicações sobre governança, 28 (68% do total) foram publicadas após 2020. Um dado que chama a atenção, sobretudo, ante o discutido sobre Ritzer (2005), Chakrabarty e Bhattacharya (2008) e Farazmand (2018) sobre a ausência de consolidação de um conceito de governança formalmente institucionalizado nas enciclopédias científicas de teoria social. Outro ponto de destaque é que, mesmo se as publicações sobre governança indicarem extrapolar o campo da discussão do setor público, elas acabam tratando de algum aspecto relativo à questão pública, frequentemente, em função de debates que passam por questões de regulamentações

⁴⁰ A discussão da governança é influenciada pelo vazio da sua definição acoplado ou gravitando em torno de outros termos como, por exemplo, a “governança discursiva” (*discursive governance*), que fala do uso da linguagem para “para interpor ideias a fim de afetar representações políticas e sociais dentro da esfera pública de acordo com os desejos das autoridades políticas” (Korkut *et al.*, 2015, p. 2). A “economia da governança” (*economics of governance*) abarca “um exercício de ordenação privada bilateral” segundo a qual “as partes imediatas de uma troca estão ativamente envolvidas na provisão de boa ordem e de acordos viáveis” (Williamson, 2005, p. 1). Segundo a “governança do globalismo”, Estados se dedicam a tentar “regular os efeitos da interdependência” entre os países, “isto é, governar a globalização” (Keohane & Nye, 2012, p. 254) ou uma “governança global” que significa todo o rol de “instituições e processos que procuram gerir os problemas globais” (Goldin, 2013, p. 4). A “governança interativa” seria “o processo complexo por meio do qual uma pluralidade de atores sociais e políticos com interesses divergentes interagem para formular, promover e alcançar objetivos comuns através da mobilização, intercâmbio e implementação de uma série de ideias, regras e recursos” (Torfing *et al.*, 2012, p. 14); apenas para citar alguns exemplos.

estatais. De outro lado, destaca-se que, mesmo a Administração Pública sendo usualmente tomada como um termo obsoleto pela visão paradigmática, as publicações relativas à expressão superam em mais de duas vezes e meia o volume de publicações restritas ao termo Gestão Pública.

Quadro 5 – *Handbooks* sobre Governança publicados desde os anos 2000

Escopo Geral	Temas sobre governança nos <i>Handbooks</i>	Editoria
Teoria e Métodos	Governança em geral	Bevir (2011)
	Governança em geral	Levi-Flaur (2012)
	Teorias da Governança	Ansell e Torfing (2022)
	Mensuração da Governança	Triantafillou e Lewis (2024)
Regulação, Direito e Propriedade	Governança Corporativa internacional	Mallin (2006)
	Governança Corporativa em geral	Wright <i>et al.</i> (2013)
	Governança Corporativa em Organizações Internacionais	Edgar (2023)
	Governança Corporativa e Responsabilidade Social das Empresas	Magnan e Michelon (2024)
	Governança Corporativa e Responsabilidade Social e Ambiental das empresas (ESG)	Kuntz (2024)
	Governança Corporativa e Diversidade	Tashev e Huse (2023)
	Governança Corporativa e Métodos de Pesquisa	Cucari <i>et al.</i> (2023)
	Governança Corporativa e Responsabilidade Social e Ambiental das empresas (ESG)	Câmara e Morais (2022)
Economia e Desenvolvimento	Governança Corporativa e Direito Empresarial	Gordon e Ringe (2018)
	Governança econômica global	Moschella e Weaver (2014)
	Governança e economia política das Américas	Kaltmeier <i>et al.</i> (2020)
	Governança e sustentabilidade global	Kalfagianni, Fuchs e Hayden (2019)
	Governança descentralizada e desenvolvimento	Rajasekhar (2022)
	Governança e energia na Europa	Knodt e Kemmerzell (2022)
	Governança e gestão pública para política social	Bachler (2023)
Política e Democracia	Governança e Estado limitado (<i>limited statehood</i>)	Risse, Borzel e Draude (2018)
	Governança e Democracia	Boucher, Hallin e Paulson (2023)
	Governança Global da Migração	Pécoud e Thiolllet (2023)
	Governança e políticas sociais urbanas	Kazepov <i>et al.</i> (2022)
	Governança global, negócios e direitos humanos	Marx, Calster e Wouters (2022)
Geopolítica e questões regionais	Governança e Inovação Democrática	Elstub e Escobar (2019)
	Governança sul-americana	Riggirozzi e Wylde (2018)
	Governança, democracia e justiça na África	Adeola e Mutua (2022)
	Governança local e regional em geral	Teles (2023)
Ecologia e Meio Ambiente	Governança local na China	Ergenc e Goodman (2023)
	Governança climática e direitos humanos	Duyck, Jodoin e Johl (2018)
	Governança urbana de águas	Bolognesi, Pinto e Farrelly (2022)
	Governança urbana de alimentos	Moragues-Faus <i>et al.</i> (2022)
	Governança e Direito dos oceanos	Borg, Attard e Fremeaux (2022)
Funções Gerenciais e Tecnologia	Governança marinha e mudança ambiental global	Harris (2021)
	Governança pública e contabilidade	Grossi e Vakkurri (2024)
	Governança e Contabilidade e Prestação de Contas (<i>Accountability</i>)	Carnegie e Napier (2023)
	Governança de projetos	Müller, Sankaran e Drouin (2023)
	Governança de processos	Brocke e Rosemann (2015)
	Governança e política de <i>Big Data</i> e Inteligência Artificial	Zwitter e Gstrein (2023)
Crítica	Governança de inteligência artificial	Bullock <i>et al.</i> (2024)
	Governança feminista	Sawer <i>et al.</i> (2023)

Fonte: elaboração própria, com dados das Editoras Edgar Elgar, Routledge, Palvgrave MacMillan e Springer, do Google e da Amazon.com.

Quadro 6 – Manuais (*Handbooks*) de Administração Pública publicados desde os anos 2000

Escopo Geral	Temas específicos sobre administração pública nos <i>Handbooks</i>	Editoria
Teoria Geral e Ensino	Teorias da Administração Pública	Balla Lodge e Page (2015)
	Teorias da Administração Pública e Gestão	Bryer (2021)
	Administração Pública em geral	Christensen e Perry (2015)
	Administração Pública em geral	Peters e Pierre (2012)
	Administração Pública em geral	Hildreth, Miller e Lindquist (2021)
	Corrupção, Ética e Integridade na Administração Pública	Graycar (2020)
Reforma da Administração Pública	Ensino de Administração Pública	Bottom <i>et al.</i> (2022)
	Reforma da Administração Pública	Goldfinch (2023).
Administração comparada e questões regionais	Reforma da Administração Pública em perspectiva comparada	Killian e Eklund (2008)
	Administração Pública Comparada	Önder, Nyadera e Islam (2022)
	Administração Pública Sul-coreana	Moon e Moon (2020)
	Administração Pública e Políticas Públicas na China	Zang e Chan (2020)
	Administração Pública e Gestão na Europa	Ongaro e van Thiel (2017)
	Administração Pública e Política na União Europeia	Hoek (2005)
	Administração Pública da União Europeia	Brandsma (2024)
Funções Gerenciais e Tecnologia	Administração Pública e Políticas Públicas Globais	Klassen, Cepiku e Lah, (2016)
	Administração Pública na América Latina	Peters, Tercedor e Ramos (2012)
	Sistemas de informação públicos	Shea e Garson (2010)
	Contabilidade Governamental	Bogui (2008)
	Administração militar	Miller e Yang (2007)
Políticas Públicas	Administração da Polícia	Ruiz e Hummer (2007)
	Gestão da tecnologia na Administração Pública	Greisler e Stupak (2006)
	Política e Administração de Transporte	Plant (2007)
	Administração e Política Pública LGBTQIAPN+	Swan (2004)

Fonte: elaboração própria, com dados das Editoras Edgar Elgar, Routledge, Palvgrave MacMillan e Springer, do Google e da Amazon.com.

Quadro 7 – Manuais (*Handbooks*) sobre Gestão Pública publicados desde os anos 2000

Escopo Geral	Temas específicos sobre gestão pública nos <i>Handbooks</i>	Editoria
Teoria Geral	Gestão Pública em geral	Ferlie, Lynn Jr. e Pollitt (2007)
Reformas e Desempenho	Reforma da Gestão Pública	Goldfinch e Wallis (2009)
	Prática e Reforma da Gestão Pública	Liou (2001)
	Gestão de Desempenho no setor público	Blackman (2021)
Funções Gerenciais e Tecnologia	Gestão das Finanças Públicas	Dzigbede e Hildreth (2023)
	Gestão das Finanças Públicas	Allen, Hemming e Potter (2015)
	Gestão Pública Estratégica	Greve e Ysa (2023).
	Gestão Pública e Inteligência Artificial	Charalabidis, Medaglia e Noordt (2024)
Saúde	Gestão Pública e Covid-19	Dickinson <i>et al.</i> (2024)

Fonte: elaboração própria, com dados das Editoras Edgar Elgar, Routledge, Palvgrave MacMillan e Springer, do Google e da Amazon.com.

Conforme Pollitt e Bouckaert (2017, p. 20) analisam, portanto, apesar de “governança” ter se tornado “um termo popular” entre acadêmicos e burocratas a partir do final da década de 1990, isso não lhe conferiu coesão nem coerência teórica, tendo tantas versões quantas fossem as pessoas que escrevessem sobre o assunto, uma situação ainda pior do que a ocorrida com os termos gestão e administração. Asaduzzaman e Virtanen (2018, p. 2908) atribuem a difusão do termo justamente a esta “multivalência” conceitual, ou seja, “a sua capacidade de ligação com muitos outros argumentos e conceitos teóricos”. A suposta multivalência seria, todavia, tanto uma vantagem quanto uma armadilha conceitual, pois, embora os defensores dessa abordagem insistam em sua grande utilidade, o estudo da literatura demonstra que não se consegue escapar do problema de que, por ser genérica e imprecisa, acoplável a qualquer assunto e tema, “a governança torna-se tudo e, portanto, nada” (Torfing *et al.*, 2012, p. 14), como a definição do mito em Fernando Pessoa (2006, p. 16)⁴¹. Conforme a crítica feita por Owen Hughes (2010, p. 102), “‘Governança’ é uma boa palavra, com muitos usos, mas é uma palavra que precisa de resgate”, ou seja, que precisa ser salva de seu uso indiscriminado e irrefletido pela Administração Pública.

Essa suposta “multivalência” (Asaduzzaman; Virtanen, 2018, p. 2908) esconde, portanto, um vazio teórico incapaz de lhe conferir uma precisão. Mesmo quando definições são apresentadas, elas usualmente se fundam em raciocínios circulares ou tautológicos. Torfing *et al.* (2012, p. 14), por exemplo, definem governança como “o processo de condução da sociedade e da economia por meio da ação coletiva e de acordo com alguns objetivos comuns”. Em que pese essa tentativa, a questão da ação coletiva e objetivos comuns é também uma definição clássica de Administração, sendo a única mudança o nível a que ela se aplica que é, nesse caso, o da sociedade como um todo. A definição de Lynn Jr. (2012, p. 26) é ainda mais problemática, ao afirmar que, “do ponto de vista da Gestão Pública”, a governança pode ser definida como “regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e permitem o exercício da autoridade pública em nome do interesse público”. Mais uma vez, tem-se uma definição que poderia ser aplicada tanto ao que é Governança quanto ao que é o Direito Administrativo. Genérica e ambígua, ela se torna um conceito indefinível, invisível, aplicável a qualquer domínio.

⁴¹ Fernando Pessoa (2006, p. 16) se autointitulava um criador de mitos e os aborda em seu poema “Ulisses”, em que afirma que “mito é o nada que é tudo”, ou seja, é um conceito sem conteúdo preciso que pode ser usado para explicar qualquer coisa, tornando-se mais um artifício que finge explicar o mundo do que algo que verdadeiramente o explique. O mito é o “não ser existindo”, mas que “sem existir nos bastou” (Pessoa, 2006, p. 16).

A definição de Brown (2018, p. 2425) é ainda mais ampla, segundo a qual “a governança pode ser entendida como a forma como nos organizamos para vivermos juntos ou para empreendermos certos tipos de atividades contínuas”, ou seja, qualquer tipo de organização social. Rahaman (2018, p. 2766) segue a mesma linha e afirma que “governança é um conceito teórico que se refere a ações e processos pelos quais as práticas sustentáveis das organizações surgem, continuam e persistem”, sem definir que práticas sustentáveis são essas, ou seja, pode ser qualquer prática que surja, continue e persista. Steele (2018, p. 848) também define, genericamente, que “a governança diz respeito a princípios para regular a relação entre os governos e os seus cidadãos”, ou seja, quaisquer princípios de regulação. Kooiman (1993, p. 2) apresenta uma ainda mais precária, afirmando que “por ‘governança’ entendemos os padrões que emergem das atividades de governança dos atores sociais, políticos e administrativos”, ao passo que Stubbergaard e Uhlin (2018, p. 1349) afirmam que “‘governança’ implica governança interativa entre atores governamentais e não governamentais, muitas vezes organizados em redes”, ou seja, apresentam um raciocínio circular segundo o qual a governança são os padrões de governança que implicam governança.

Igualmente circulares são as tentativas de relacioná-la e, ao mesmo tempo, diferenciá-la de termos próximos, como governo. Bevir e Trentmann (2007, p. 1), por exemplo, defendem que “o termo geral ‘governança’ pode ser usado como um conceito teórico para se referir a todos os padrões de governo”, e Brown (2018, p. 2426) afirma que “governança é um termo inclusivo. Pode incluir ‘governo’”. Ou seja, qualquer padrão de governo e governo é governança, o que a torna qualquer coisa.

As imprecisões conceituais de administração, gestão e governança são, portanto, fartamente documentadas e pioraram da primeira para última. Conforme Marcuse (1964/2015, p. 123) analisa, um “‘conceito’ designa a representação mental de algo que é entendido, compreendido, conhecido como o resultado de um processo de reflexão”. Esse algo, Marcuse (1964/2015, p. 123) complementa, “pode ser um objeto da prática quotidiana, ou uma situação, uma sociedade, um romance”, ou seja, qualquer elemento de interesse do ser humano. Nesse sentido, todo conceito conta, segundo sua análise, com algum grau de abstração e de generalização que lhe é próprio, uma vez que ele faz parte da categoria dos “objetos de pensamento” e, como tal,

“compreende mais do que uma coisa particular”, e é isso o que lhe permite ser aplicado a contextos diferentes e momentos diferentes.

Com base nisso, Marcuse (1964/2015, p. 123) argumenta que os conteúdos e significados dos conceitos são, ao mesmo tempo, “idênticos, embora diferentes, aos objetos reais da experiência imediata”. Eles são “‘idênticos’ na medida em que o conceito denota a mesma coisa”, ou seja, o mesmo fenômeno, mas são “diferentes” porque os fenômenos concretos sempre possuem especificidades que lhes dão características próprias, em contextos e momentos distintos. Contudo, elas não são variáveis o suficiente para impedi-los de serem analisados dentro de um mesmo grupo de fenômenos similares, cujas características gerais definem núcleo central do que o conceito busca exprimir. Se tais especificidades forem fortemente distintas desse quadro geral, o conceito deixa de ser aplicável. É a definição dessas características gerais, portanto, que permite saber se o conceito é aplicável ou não. Sem essa definição precisa, não é possível realizar esses agrupamentos, análises, nem mesmo detectar as especificidades que cada fenômeno concreto possui, mas que não o impedem de ser analisado a partir de um aspecto mais geral que é comum a outros fenômenos concretos similares. Assim, com a indefinição, incorre-se no erro apontado por Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999, p. 49): “por esquecermos essas preliminares epistemológicas, ficamos expostos a tratar diferentemente o idêntico e de uma forma idêntica o diferente, comparar o incomparável e deixar de comparar o comparável”.

Quando os conceitos de administração, gestão e governança são apresentados sem uma definição própria, completamente intercambiáveis entre si, eles confundem as características de identidade e diferença, e perdem seu poder de explicação. Valendo-se da argumentação de Marcuse (1964/2015, p. 123), pode-se dizer que eles perdem seu caráter de “mediação” entre o pensamento abstrato e o fenômeno concreto. Cada um deles deixa de ser abstratamente idêntico a um fenômeno social específico (administração representa “x”, gestão representa “y”, governança representa “z”), para tentarem ser idênticos a fenômenos que podem ser totalmente diferentes entre si (administração = gestão = governança e representam “x” ou “y” ou “z”, mesmo se “x” $\neq$ “y” $\neq$ “z”). Isso só ocorre porque eles são tratados como livremente intercambiáveis, ou seja, sem especialidade de análise em relação aos fenômenos concretos que pretendem descrever.

O problema é que, como ciência, seu uso exige rigor, e, nesse sentido, existe uma tentativa de tratá-los como conceitos específicos (Carver, 2002; Learmonth, 2005; Boomer, 2019), ou que administração, gestão e governança conformem paradigmas científicos diferentes (como no caso da Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública) (Torfing *et al.*, 2020), ou mesmo disciplinas ou cursos de formação superior diferentes (Administração Pública em relação à Gestão Empresarial) (Chandler Jr., 1991; Charbonneau, Bromberg; Henderson, 2020), ao mesmo tempo que são tratados, livremente na literatura, com sinônimos. Isso prejudica a formação de um consenso crítico sobre essa área do conhecimento, pois, conforme Habermas (1981/2012a, p. 190) discute, “para o modelo de ação comunicativo, a linguagem só é relevante do ponto de vista pragmático de que os falantes, ao empregar sentenças orientados pelo entendimento, estabeleçam referências ao mundo”. Se as referências de administração, gestão e governança são, simultaneamente, as mesmas e totalmente diferentes no mundo, elas deixam de ser referências válidas para um entendimento consensual racionalmente criticável e se tornam inconsistentes.

Nesse caso, os conceitos deixam, portanto, de ser abstratamente idênticos aos fenômenos que almejam representar (administração representa “x”, gestão representa “y”, governança representa “z”) para tentarem ser idênticos entre si (administração = gestão = governança). O seu uso como um conceito abstrato demarcado, portanto, deixa de existir. E eles só se tornam idênticos entre si porque são demasiadamente genéricos, deixam de ser, cada um, aplicado a um grupo de fenômenos específico para serem aplicados a quaisquer fenômenos sem muita demarcação. Assim, torna-se impossível contrapô-los a quaisquer particularidades contextuais pois, por falta de definição, podem ser iguais a qualquer fenômeno, em qualquer época, em qualquer lugar. Com essas impropriedades, nas leituras de Bachelard (1938/2005), Marcuse (1964/2015) e Habermas (1981/2012a), eles perdem, ao final, o seu rigor filosófico e científico e, em função disso, sua própria utilidade como conceitos — tornam-se um obstáculo epistemológico ao avanço do conhecimento.

Para Raadschelders (2011; 2019), isso decorre da falta de reflexão ontológica da área, sobretudo da Administração Pública, que foi negligenciada ante a sua predileção pelas questões práticas. Chandler Jr. (1991, p. 386), porém, já afirmava que essa preocupação importava para a Administração Pública porque ela se tornou o campo das ciências organizacionais que procurava “defender a integridade de sua disciplina da crescente onda de estudos genéricos de

gestão [*management*]”, para quem a ontologia importa pouco. Independentemente da causa, Rosenbloom e Kravchuk (2005, p. 3), por sua vez, corroboram a ideia do obstáculo epistemológico pois, para eles, o fato de haver um conceito ou uma área que é “difícil de se definir” levou a uma situação intelectual paralisante (*mind-paralyzing*) na Academia, uma espécie de “bloqueio mental”. Segundo Rosenbloom e Kravchuk (2005, p. 3–4), em vez de isso instigar uma busca por uma definição mais precisa, boa parte da literatura teria feito uma escolha contrária, a de adotar um conceito “tão abstrato e variado que só pode ser descrito em termos vagos, gerais e um tanto conflitantes”, apenas para, o mais rápido possível, voltar-se para seus objetos práticos de estudo. E isso prejudica, ao final, a própria qualidade da discussão científica realizada.

Existem várias abordagens possíveis para tentar sanar esses problemas, a partir de lentes teóricas e matrizes epistemológicas distintas. A escolhida para esta tese foi a da combinação, a partir da Teoria Crítica, do resgate histórico dado pela sociologia da dominação, tal como apresentada por Max Weber, e recuperada na interpretação crítica que lhe foi dada por Jürgen Habermas (1981/2012a; 1981/2012b). A proposta a ser apresentada a partir dessa linha interpretativa, portanto, é que esse problema não é uma particularidade do campo organizacional, pois, seguindo a teoria habermasiana, todo conhecimento possui interesses, e a linguagem, como modo de mediação possível entre a vida experimentada e a contemplação do raciocínio, é permeada por peculiaridades relativas a tais interesses limitadas tanto psíquicas quanto culturalmente, ou seja, permeadas de particularidades biológicas e simbólicas, históricas e geográficas, que usualmente se entende como contextos. Em função disso, para se compreender determinados conceitos, é necessário entender a sua construção sócio-histórica e o seu uso contextualizado. Sem esse resgate, não é possível compreender de onde surgiram esses três conceitos, por que eles foram tomados como sinônimos, as razões que os levaram a ser considerados paradigmas ou disciplinas diferentes, nem, principalmente, quais poderiam ser as suas definições atualmente.

Acredita-se, com base nessa linha interpretativa, que parte dessa confusão conceitual no campo organizacional decorre da falta de contextualização por três razões: a) a visão hegemônica do pensamento organizacional, dado pela gestão (*management*) empresarial, tem pouco interesse na evolução histórica dos fenômenos que estuda, inclusive, seus próprios conceitos de base (Mills; Novicevic, 2020; Raadschelders, 2020); b) tal visão hegemônica também tem pouco

interesse nas reflexões epistemológicas e ontológicas do seu campo de atuação, tendo predileção pelo lado prático (Rosenbloom; Kravchuk, 2005; Raadschelders, 2011; 2019); e c) como fenômeno social complexo, as questões de administração, gestão e governança representam fenômenos que vão além do próprio caráter conceitual, pois elas indicam grandes disputas práticas e políticas sobre o modo de se organizar a vida humana associada, e isso torna o seu uso imediato a sua preocupação primordial, e não tanto o seu poder de explicação (Habermas, 1968/2006; 1963/2013; Ramos, 1981/2022; Bourdieu, 2020).

O que a análise crítica desses termos indica, portanto, é que, apesar de toda a sua fragilidade e imprecisão conceitual, o linguajar administrativo, de gestão e da governança se espalhou pelo mundo contemporâneo, a ponto de alguns autores considerarem que essa linguagem ajudou a definir um longo período histórico, o século XX, como “o século da gestão” (*The Management Century*), segundo Kiechel (2012, p. 62). Ou, de forma similar, para outros, “o século XX foi a era do ‘Estado administrativo’”, conforme argumenta Donald Kettl (2015, p. 6). Em outros termos, os discursos e as práticas associados a esses conceitos fizeram do capitalismo do século XX um capitalismo da sagração da classe gerencial, dotada de um modo de organizar a vida e de uma linguagem próprias, como defenderam Chandler Jr. (1977), Hobsbawm, (1978/2005), Arrighi (1994) e DeLong (2024). Passou-se a viver, para alguns autores, sob um momento histórico do “capitalismo gerencial” (*managerial capitalism*) como defendem Duménil e Lévy (2018, p. 59) e Bresser-Pereira (2023, p. 107), ainda que se saiba que, conforme analisam Ribeiro e Santos (2017, p. 36), “o conceito de gestão é ainda impreciso, amplo e diversificado”, assim como o de administração e o de governança.

O que explicaria, então, que algo tão academicamente criticado por sua vulnerabilidade teórica e científica conseguisse ser socialmente prevalecente e dominante a ponto de servir de categoria básica para qualificar todo um período histórico longo e complexo? Ou para adjetivar áreas e temas diversos do conhecimento? Urwick (1960, p. 78), em meados do século XX, apontava uma explicação. Ele também alegou ter levantado, nos anos 1960, vinte vagas definições para o termo gestão (*management*), e o motivo para isso, segundo ele, seria que “o processo de gestão [*managing*] e a palavra gestão [*management*] em si precederam, por alguns séculos, qualquer ideia de que elas poderiam ser tema de estudo que visasse a alguma exatidão”. Em outros termos, o que Bovaird e Loeffler (2016, p. 41) afirmam sobre governança valeria igualmente para gestão e administração: “a definição de governança não é, em si, de importância crítica,

especialmente porque muitos profissionais estão amplamente familiarizados com a governança na prática”. A prática social da administração, da gestão e da governança antecede a sua explicação como fenômenos. Elas existem como termos para designar modos de se organizar a vida humana associada, antes que se definisse a maneira de se estudar esses próprios modos de organização. Essa é uma leitura que a sociologia da dominação ajuda a compreender.

O crucial, portanto, não seria compreender, mas sim praticar, agir, influenciar. O uso social do que esses termos poderiam representar seria mais relevante que o que eles poderiam explicar cientificamente, principalmente, por terem surgido, todos os três (administração, gestão e governança), muito antes do advento da ciência moderna. Conforme Wren e Bedeian (2018, p. 3) discutem, “a prática da gestão é antiga, mas o estudo formal da gestão, baseado num corpo de conhecimento em evolução, é relativamente novo”. Essa mesma percepção vale para administração e para governança. O problema é que a ciência organizacional evoluiu sem tanto cuidado com a pesquisa histórica (Mills; Novicevic, 2020), focada no domínio prático da vida humana associada, com um interesse menor nas reflexões epistemológicas e ontológicas que costumam enfocar essas questões conceituais (Rosenbloom; Kravchuk, 2005; Raadschelders, 2011; 2019). Isso fez com que, mesmo sem precisão alguma, esses três conceitos dessem nome às vertentes que têm dominado os debates recentes do campo, **Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública** (Bouckaert, 2003; Desmarais; Chantillon, 2009; Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Dickinson, 2016; Iacovino; Barsanti; Cinquini, 2017; Pollitt; Bouckaert, 2017; Strumińska-Kutra, 2018; Silvestre, 2019; Osborne, 2021; Connolly; Van Der Zwet, 2021). Acredita-se que uma maneira de suprir essa lacuna seria retomar a linhagem de pensamento histórico da sociologia da dominação combinado, portanto, com uma ontologia do organizar (*organizing*) e, assim, viabilizar uma reconstrução epistêmica do campo.

5.1.4. O cientificismo isolacionista paradigmático e a visão interdisciplinar

Wamsley e Zald (1983, p. 133), já nos anos 1980, afirmavam que “a busca por uma teoria da Administração Pública muitas vezes assume aspectos de uma busca pelo Santo Graal ou de uma caça ao unicórnio mítico”, um esforço quase mitológico pela busca de algo que uns dizem que se perdeu e outros que nunca existiu. O erro, segundo Wamsley e Zald (1983, p. 134), seria que se persiste em tentativas de construções a partir de uma única matriz teórica, sendo que o principal seria reconhecer o caráter peculiar dos modos de se organizar a prestação dos serviços

públicos, destacando a sua transversalidade por diversas áreas, interesses e disciplinas. A Administração Pública não seria, nesse sentido, uma disciplina isolada, mas um campo interdisciplinar ou uma ciência interdisciplinar. Parte desse erro advém da insistência na visão paradigmática que tenta demonstrar, sem comprovar e convencer, que uma perspectiva de Administração Pública superou e venceu as demais. A identificação desse problema, portanto, advém da ideia de que paradigmas são convenções em conflito, e a falta de reflexão ontológica que ele preconiza impede a percepção da complexidade interdisciplinar da Administração Pública.

É preciso, portanto, resgatar a sua discussão ontológica, tal como discutido por Wamsley e Zald (1983) e Raadschelders (2011; 2019; 2020; 2021). O positivismo, porém, tentou afastar a reflexão ontológica das ciências sociais, mesmo ela estando presente em visões hegemônicas de algumas delas, como na Economia, em que o pensamento neoclássico parte de uma questão principal, “o que é a riqueza e qual a sua origem?”, feita por Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*. E as repostas apresentadas provocaram outras perguntas ontológicas, como na origem do neoinstitucionalismo, em que se pergunta: se o mercado é autorregulado como a economia neoclássica afirma, então, “o que são organizações e por que elas existem?”⁴² A Administração Pública, em sua abordagem paradigmática, não faz essa reflexão, pois ela se centra na ideia de apenas elencar princípios e técnicas de modelos de gestão diferentes. É um entendimento que parte da noção de que a reflexão ontológica e a teorização se encontram afastadas da discussão técnica. É preciso reinterpretar, portanto, a relação teoria e práxis no campo, o que pode ser feito com a análise habermasiana.

Habermas (1963/2013) discute a reinterpretação de teoria e práxis como uma amálgama indissociável do conhecimento, como ocorria no início do pensamento moderno⁴³. Da mesma

⁴² Essas são as perguntas feitas por Ronald Coase (1937) que, praticamente, inauguram a nova versão do institucionalismo econômico. A lógica da mão invisível, que fundamentara a noção de autorregulação dos mercados com base em um sistema de preços eficiente, não previa a existência de empresas; pelo contrário, elas não fazem sentido na ordenação neoclássica calcada exclusivamente em autointeresse individual. Coase (1937, p. 388) questionara, porém, “tendo em conta que normalmente se argumenta que a coordenação será feita pelo mecanismo de preços, por que tal organização é necessária?” Este é o ponto que ele explora em sua investigação sobre a “natureza da empresa” (Coase, 1937, p. 386). Conforme Fukuyama (2004, p. 45) ressalta, “as teorias econômicas sobre as organizações começam com a teoria da firma de Ronald Coase”. Isso demonstra a incorporação da mão visível na economia, desafiando a ortodoxia econômica, pois, como Demsetz (1997, p. 426) explica, “o objetivo da teoria neoclássica é compreender a alocação de recursos orientada pelo preço, e não pela gestão [*management*]”.

⁴³ Segundo Habermas (1968/2011, p. 29), as teorias do conhecimento envolvem, no início da Era Moderna, a reflexão da razão prática (a práxis, a política), a faculdade de julgar (a ética) e a crítica pura (a razão abstrata capaz de criticar a si mesma) que Kant elabora de modo mais bem-acabado ao final do século XVIII. A filosofia, até

maneira, ele defende que cada conhecimento possui interesses — analítico, hermenêutico e crítico — que se complementam dinamicamente (Habermas, 1968/2011), tal qual discutido nas matrizes epistêmicas de Paes de Paula (2015). Assim, teoria e práxis não são separáveis, bem como os aspectos técnicos, teóricos e filosóficos do conhecimento. Apesar disso, paradoxalmente, a teorização na Administração Pública levou a uma tentativa de posicionamento paradigmático sem um mínimo de precisão conceitual e de consenso teórico-metodológico, quesitos inescapáveis da própria definição de paradigma de Kuhn (1962/1970, p. 67–76),⁴⁴ além de afastar a reflexão filosófica de si. A razão para isso estaria no cientificismo, conforme discutido na filosofia do conhecimento habermasiana.

A partir de Habermas (1994/2020), é possível ver que isso ocorreu na Administração Pública porque, de um lado, houve o desencantamento da filosofia moral pelas ciências sociais modernas, do Direito e da Economia, que colocou o controle prático do Estado, sob a lógica da dominação social, como primordial em relação à sua compreensão. É preciso controlar pragmaticamente o Estado em razão da força que ele representa na ordenação jurídico-política e econômica do mundo social. Nesse caso, pensar o que é a Administração Pública, como disciplina e como prática, não interessa tanto quanto dominá-la instrumentalmente como infraestrutura burocrática do Estado Moderno. De outro lado, o avanço do positivismo afastou as vertentes engajadas na reflexão filosófica das ciências, sobrevalorizando o rigor metodológico em detrimento da discussão rigorosa teórica, ontológica e epistemológica.⁴⁵ Trata-se daquilo que Habermas (1968/2011, p. 30) chamará de “o absolutismo da pura metodologia”. O absolutismo da pura metodologia, porém, só atende a uma ideia de ciência pura, que as vertentes epistemológicas críticas já demonstraram que não existe.

então, volta-se para as teorias do conhecimento como a investigação do “horizonte do conhecimento possível”, ou seja, de tudo o que é possível ser conhecido e as várias formas de se conhecer, teóricas e práticas. O advento da ciência, preferencialmente empírica e prática, mudará isso. Querendo tornar-se, sob o positivismo, como o único modo relevante de conhecer, porque gera resultados imediatos, concretos, no domínio da natureza, ela privilegiará o domínio metodológico e prático, em detrimento da reflexão teórica e filosófica, separando essas duas dimensões do conhecimento.

⁴⁴ Segundo Thomas Kuhn (1962/1970, p. 77), o sucesso do paradigma depende justamente de sua precisão compartilhada por todos os que praticam a ciência, ou, como ele afirma, “a ciência normal” — que se estabelece sob o paradigma dominante — “é um empreendimento altamente cumulativo, extremamente bem-sucedido no que toca ao seu objetivo” que é “a ampliação contínua do alcance e da precisão do conhecimento científico”.

⁴⁵ Habermas (1968/2011, p. 28) chega a ser bastante duro nessa crítica e afirma que “gostaria, por isso, de defender a tese de que após Kant, a ciência não foi mais pensada a sério filosoficamente”, pois, com o advento do domínio positivista sobre a ciência, “a teoria do conhecimento iria ser substituída doravante por uma metodologia”. Discutir ciência, sob o positivismo, para ele, era apenas discutir métodos de se fazer ciência, e nada mais.

Conforme Habermas (1963/2013; 1968/2011) discute, no esteio da Teoria Crítica, epistemologia, ontologia, axiologia, teoria, método e técnica (*práxis*) formam um todo indissociável do conhecimento rigoroso. A mera predileção pelo método não quer dizer, portanto, mais rigor científico; pelo contrário, quer dizer adesão ao cientificismo. Segundo Habermas (1968/2011, p. 29), “‘cientificismo’ se refere aqui à fé da ciência em si mesma”, ou seja, à convicção de que basta aparentar seguir um determinado método, tido como científico, para se obter a compreensão dos fenômenos, sem se precisar refletir sobre eles, problematizando-os, criticando-os. A abordagem paradigmática instituiu, assim, uma espécie de cientificismo na Administração Pública, pois sua demarcação parte de um debate do campo como ciência discutido, principalmente, a partir desse olhar metodológico estrito, tal como feito no debate entre Herbert Simon (1946; 1947) e Dwight Waldo (1948), que marca um ponto de inflexão da pesquisa em Administração Pública em favor da ideia gerencial. O cientificismo, porém, oculta outros interesses existentes no conhecimento o que, nesse caso, seria a consolidação da visão empresarial da gestão em oposição à visão pública da administração, como modo primordial de dominação social. A abordagem paradigmática na Administração Pública, logo, tenta demonstrar que a visão gerencial, mais técnica (pura e objetiva) venceu a visão obsoleta da administração (subjéctiva e principiológica), sendo, portanto, mais científica, como uma disciplina das ciências exatas ou da natureza.

No contexto paradigmático, portanto, a discussão científica surge como modo de legitimar uma posição e deslegitimar outra. É uma forma de usar ciência cuja origem Habermas (1968/2011, p. 118) remete ao advento do positivismo na Modernidade, quando “o sentido do conhecimento se define por aquilo que as ciências realizam”, ou seja, o sentido atribuído ao conhecimento pela filosofia deixa de ser o relevante para a sociedade. Até o século XIX, segundo Habermas (1968/2011, p. 28), “as teorias do conhecimento”, como várias formas de reflexão e apreensão do mundo natural (objetivo e exterior), subjéctivo (psicológico e interior) e social (intersubjéctivo), “não se reduziam à teoria da ciência”. A filosofia e a metafísica, pelo contrário, estabeleciam-se como o domínio diferenciado da compreensão do mundo e se situavam em uma posição de conceder “um lugar legítimo à ciência” no processo de compreensão da realidade (Habermas, 1968/2011, p. 28). Com o avanço do desenvolvimento técnico e científico, calcado na hegemonia do positivismo, a filosofia e a metafísica perderam seus lugares privilegiados, o que Habermas (1989, p. 19) chama de “a morte da filosofia”, na qual desaparece “a força transcendente que associamos à ideia do verdadeiro ou do incondicional”. Em um contexto em

que a argumentação filosófica (sobre a verdade) perdeu seu espaço ante a ciência moderna, parecer científico (buscar verossimilhança) se torna uma estratégia de argumentação fundamental para a legitimação e o convencimento.

Isso não ocorre, porém, sem contraposição e resistência. E a tentativa de validação de um predomínio paradigmático positivista encadeia uma sucessão de guerras paradigmáticas nas ciências sociais e nos estudos organizacionais (Paes de Paula, 2015). Isso não é propriamente uma novidade, pois, como Pierre Bourdieu (2004a, p. 17) já havia ressaltado, “a ciência, sobretudo a legitimidade da ciência e a utilização legítima da ciência são motivos permanentes de luta no mundo social”, não apenas na sociedade em geral, mas “no próprio seio do mundo da ciência”. O conhecimento científico, portanto, está inserido nas disputas de poder tais como os conflitos por outras formas de conhecer. Como Foucault (1979, p. 12) comenta, “a verdade não existe fora do poder ou sem poder”; é nas disputas pela verdade que se encerram as disciplinas.⁴⁶ Assim, no desenvolvimento das disputas pela verdade, algumas pessoas e grupos cumprem papéis fundamentais, como cientistas, núcleos de pesquisas e departamentos de universidades. Como Heaney e Hansen (2006, p. 595) discutem, a difusão das ideias científicas depende de serem “adotadas por acadêmicos numa faculdade, ensinadas aos alunos num currículo e apoiadas no seu desenvolvimento por uma infraestrutura de investigação”, mesmo se forem fruto de um esforço individual. Esse fato é o que Santos (1989) chamou de convencionalismo, da abordagem epistemológica paradigmática de Thomas Kuhn. Ela não evidencia a supremacia do positivismo, mas a ideia de que não há ciência difundida sem um sujeito político que a defenda. E, nessa direção, o paradigma não é um discurso irretocável sobre a verdade, mas a demonstração de como o cientificismo envolve agentes sociais diversos para defender as posições que interessam aos agentes mais estabelecidos. No caso da Administração Pública, o cientificismo insiste na sua visão isolada, separatista entre teoria e prática e sem reflexão ontológica sobre si mesma.

A leitura convencional paradigmática continua compreendendo a Administração Pública como uma disciplina ou paradigma único, superado pela Gestão Pública, como outra disciplina ou

⁴⁶ Segundo Foucault (1979), na sociedade contemporâneas, existe uma economia política da verdade que tem cinco características: a) é centrada na forma do discurso científico e nas instituições que o produzem; b) está submetida a uma constante incitação econômica e política (produção econômica e poder político); c) é objeto de imensa difusão e de imenso consumo (nos aparelhos de educação); d) é produzida e transmitida sob o controle, não exclusivo, mas dominante de alguns aparelhos políticos ou econômicos (universidade, exército, escritura, meios de comunicação); e e) é objeto de debate político e de confronto social (lutas ideológicas).

paradigma único. As disputas, conflitos e contradições entre elas como formas de dominação estão fora da análise. Na abordagem aqui proposta, diferentemente, a Administração Pública é uma ciência interdisciplinar e agregadora que possui, como núcleo, a interseção entre aspectos do Direito, da Teoria Organizacional (Administração, Gestão e Governança) e da Economia. Trata-se, portanto, de uma ligeira modificação do entendimento defendido por Pollitt (2011, p. 115), segundo o qual ela seria um “campo solto, multidisciplinar” (*a loose, multi-disciplinary field*). A premissa é a de que, tal como Milton Santos (1978/2002, p. 19) discutia a respeito do estatuto científico da Geografia, “não há ciências realmente independentes. A realidade social é uma só e a cada ciência particular cabe o estudo de um de seus aspectos”; o que existe é autonomia, e “autonomia não é independência”, é o “seu sistema próprio de pensar uma parte, um aspecto da coisa”, e isso não é um “secionamento arbitrário”.

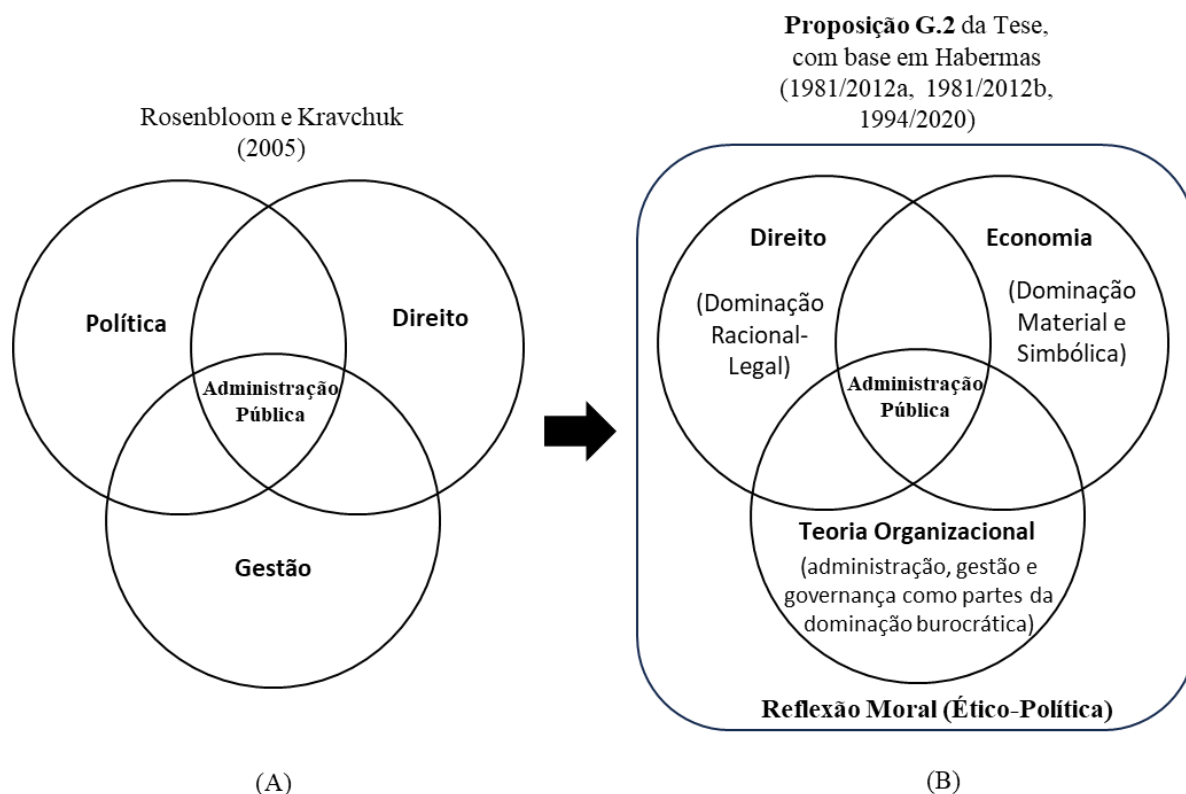
Uma definição tripartite como essa não seria inusual no pensamento ocidental, conforme Agamben (2008) discute, para quem transformar uma trindade em algo unificado está não só na essência da discussão filosófica do Ocidente, como na defesa de uma sociedade organizada hierarquicamente sob burocracias⁴⁷, uma lógica de organização que herda muito do pensamento teológico-cristão⁴⁸. Habermas (1981/2012a; 1981/2012b) destaca esse mesmo aspecto na racionalização ocidental. Diante disso, entender administração, gestão e governança como três dimensões de um mesmo fenômeno social de organização (*organizing*) — de dominação racional vertical e horizontal — é fundamental para romper com a ideia de uma disputa de paradigmáticas. Da mesma forma, reconhecer a influência indissolúvel de Direito, Economia e Organizações interconectada pela reflexão moral (ético-política) seria uma solução mais realista para se compreender esse processo de dominação, indo além da defesa da neutralidade técnica, da oposição entre administração e política, e do foco apenas na técnica gerencial dos modelos de gestão.

⁴⁷ “No ocidente cristão”, Agamben (2008, p. 40) discute, “a angelologia tem funcionado como paradigma da burocracia, e a nossa concepção das hierarquias ministeriais tem sido profundamente influenciada por este paradigma celeste. O Castelo, de Kafka, onde os mensageiros e os funcionários são rodeados de uma imperscrutável áurea angelical, é, neste sentido, exemplar”.

⁴⁸ Agamben (2008, p. 39) comenta que resolver a contradição da “trindade” economia, governo e sociedade está na raiz do pensamento ocidental que vem não apenas da reflexão moral, mas do debate teológico. Segundo ele, “o atual domínio da economia e do governo em todas as esferas da vida social tinha o seu paradigma na teologia cristã dos primeiros séculos, quando, para conciliar a Trindade com o monoteísmo, os teólogos a apresentaram como uma ‘economia’ divina, como a forma pela qual Deus organiza e governa tanto a vida divina como o mundo criado” (Agamben, 2008, p. 39).

Assim, a Administração Pública se torna mais interdisciplinar do que multidisciplinar, pois a esse núcleo podem ser adicionadas perspectivas e conhecimentos distintos (como elementos da sociologia, da ciência política, da psicologia, da psicanálise, das finanças, do *marketing* ou da filosofia), mas tal tríade constitui a sua análise central, conforme a **Proposição G2**. Trata-se, portanto, de uma visão que expande a definição feita por Rosenbloom e Kravchuk (2005, p. 351), de que “a Administração Pública é uma parte ativista [*activist part*] do governo”, ou seja, “é um meio pelo qual o governo busca intervir em aspectos da economia, sociedade e política”. Para Rosenbloom e Kravchuk (2005, p. 349), portanto, a Administração Pública hoje é centrada na convergência indissolúvel entre “Gestão, Política e Direito” (*Management, Politics, and Law*). Rosenbloom e Kravchuk (2005), no entanto, não se ocupam tanto das questões econômicas de produção e de distribuição de riquezas. As três instâncias (Gestão, Política e Direito) são hoje, porém, disputadas por uma dominância econômica, tanto como preponderância do olhar acadêmico das Ciências Econômicas que avança sobre essas áreas, quanto pela pressão dos mercados sobre essas dimensões da Administração Pública. Isso decorre, segundo a proposta desta tese, da própria ontologia da Administração Pública que surge como esse esforço de organização da vida humana associada que, após uma longa e tortuosa trajetória, culmina na formação jurídico-política do Estado Moderno sob uma Constituição e nas suas relações com outras instituições da vida social, como os mercados e outros agrupamentos sociais (famílias, partidos políticos e associações diversas).

Figura 6 – Administração Pública como ciência normativa interdisciplinar (Teoria Organizacional, Direito e Economia) orientada pela reflexão moral (ético-política)



Fonte: elaboração própria.

Tal proposta também dialoga com a visão de Frederickson (2002), de que há uma questão moral envolvida com as burocracias que foi sendo apagada na teorização Ocidental, mas que ainda é identificável na matriz oriental do pensamento da esfera pública⁴⁹. Em função disso, entende-se a Administração Pública, também, como uma ciência interdisciplinar normativamente orientada. Isso não é, todavia, uma novidade nem mesmo no pensamento ocidental, pois tanto a Economia quanto o Direito partiram de uma reflexão ético-política para compreender suas influências sobre a coletividade — pensaram a vida humana associada em relação à organização das práticas e valores compartilhados que constituem o espaço que se entende como “esfera pública”, em sentido habermasiano (1962/2003; 2023). Essa é uma reflexão que se encontra, por exemplo, tanto na Filosofia do Direito de Hegel quanto na Teoria dos Sentimentos Morais de Adam Smith (1759/2015) ou na “Teoria da Justiça” de Rawls (1971/1997) e na “Ideia de Justiça” de Amartya Sen (2009). Há, portanto, uma reflexão moral principiológica, necessária

⁴⁹ Frederickson (2002) ocupa-se especificamente do confucionismo, para defender que há um senso moral de organização coletiva na formação burocrática chinesa, uma percepção que entende a comunidade regida sob o Estado operacionalizado pelas suas burocracias como um dever de cuidado coletivo.

e inescapável, de como se entende que deve ser a organização da vida humana associada, que será, por sua vez, materializada por meio da aplicação de técnicas gerenciais, das técnicas jurídica e das técnicas econômicas. Isso coloca a Administração Pública, portanto, segundo uma linha de reflexão que é de racionalidade substantiva — ético-política — sem se desfazer da racionalidade técnico-instrumental, nos termos discutidos por Weber tal como interpretados por Habermas (2012a; 2012b) e Guerreiro Ramos (1981; 1981/2022).

A Administração Pública como ciência normativa interdisciplinar, portanto, é também substantiva. Segundo Ramos (1981/2022, p. 54), “uma teoria da vida humana associada é substantiva quando a razão, em sentido substantivo, é a sua categoria principal de análise”. Assim, uma teoria substantiva da Administração Pública, conforme a interpretação crítica dada por Guerreiro Ramos (1981, p. 28; 1981/2022, p. 56), é uma teoria que se baseia em uma teoria substantiva da “vida humana associada”, segundo a qual “uma condição fundamental da ordem social é a regulação política da economia”, daí não ser possível ignorar o aspecto econômico no debate administrativo público. Trata-se de uma regulação que é valorativa, pois é pensada segundo uma reflexão ética de como a sociedade deveria ser organizada, incluindo Estado e mercados. Além disso, é uma teoria que se baseia na ideia de que o “estudo científico das associações humanas é normativo”, ou seja, segundo a qual “a dicotomia entre valores e fatos é falsa”. E, por fim, é uma teoria que incorpora em sua análise o caráter histórico tanto dos fenômenos sociais quanto das ideias que os interpretam, ou seja, “a teoria substantiva da vida humana associada tem uma existência longa e antiga e seus elementos sistemáticos podem ser encontrados nas obras de pensadores de todos os tempos, passados e presentes” (Ramos, 1981/2022, p. 55).

5.2. A reconstrução epistêmica: a logomaquia, a dominação social e o organizar da Administração Pública como reflexão moral (ético-política)

Administração, gestão e governança, como visto, são conceitos ambíguos da teoria organizacional, ora sendo tratados como sinônimos, ora como definições inteiramente distintas capazes de conformar paradigmas científicos de uma mesma disciplina, ou mesmo de se tratar de disciplinas diferentes entre si. O resgate do olhar histórico para as ideias organizacionais indica, porém, que esses conceitos dizem mais do que uma mera predileção estilística, eles apontam uma disputa sobre os modos de se organizar aquilo que Guerreiro Ramos (1981, p. 25;

1981/2022, p. 53) chamou de “vida humana associada”. Conforme Raadschelders e Vigoda-Gadot (2015, p. 17) argumentam, “a vida humana, e portanto, a história, é uma questão de associação”. É a partir da evolução das interações entre agrupamentos humanos (vida humana associada) que surgem as ideias de administração, gestão e governança como modos de organizar a vida em comunidade. Quando recuperadas as reflexões trazidas pela sociologia da dominação, porém, percebe-se que esses conceitos indicam não apenas modos de se organizar, mas que tais modos — cujos termos originalmente se referiam a questões sociais similares — evoluíram e se diferenciaram, sobretudo, a partir da Modernidade. Trata-se de uma evolução que se traduz como disputas pelo poder de ditar como os agrupamentos humanos serão organizados, em um conflito que se tornou aberto entre dois agrupamentos sociais fundamentais, o Estado Moderno e as Empresas Privadas, seguindo as várias maneiras de interação, conflito e coordenação da disputa entre eles.

Conforme a leitura de Weber feita por Habermas (1981/2012a; 1981/2012b; 1994/2020), os modos de se organizar a vida humana associada estão atrelados, historicamente, ao processo de diferenciação social que estabelece as regras de coexistência dos agrupamentos humanos — definição de direitos e deveres —, cujo elemento basilar é a demarcação entre iguais e diferentes. Essa diferenciação evoluirá, conforme discutido por Isin (2002), Prasad (2003) e Radkau (2009), dos primeiros agrupamentos sociais fundados nos laços de parentesco rumo à formação das cidades, e destas para Cidades-Estado, Estados Pré-Modernos e, então, os Estados Modernos⁵⁰. Esse longo percurso — conflituoso e errático — é acompanhado por um processo de racionalização, que Weber (1905/2004, p. 96) tratou como “desencantamento do mundo”, cuja evolução da reflexão racional-legal conduz à positivação do Direito e à sua aplicação racional institucionalizada no Estado-Nação Moderno. Como consequência desse processo, tem-se a criação de sistemas racionais de interpretação jurídica (Teorias e Jurisprudência) operacionalizados via burocracias públicas. Conforme Habermas (1994/2020) interpreta, portanto, tal processo de racionalização é também lido em Weber como um processo de burocratização, no qual a Administração Pública existirá porque ela representará a evolução do mecanismo de viabilização das regras de convivência em larga escala, para uma comunidade jurídico-política atrelada a uma dada região. Para Weber — no que Anter (2014, p. 19) entende

⁵⁰ De acordo com Radkau (2009, p. 418, grifos nossos), para Weber, “grandes unidades sociais surgiram de pequenas comunidades”, a cidade veio do agrupamento fraterno (“fraternidade”), o “Estado da Cidade-Estado”, “a economia principesca da economia familiar do oikos”, e “a religião das seitas e grupos de discípulos”, e, para ele, “todos estes foram acompanhados por processos de racionalização, burocratização e formação de hierarquias”.

seguir a trilha de Hobbes, Bodin, Kant e Ihering⁵¹ —, isso ocorre porque o Estado-Nação Moderno se transforma em um guardião da lei, um guardião dotado do monopólio legítimo da violência para exigir o seu cumprimento. Assim, desde a Modernidade, não existe um direito que se efetive para grandes parcelas de uma população sem um Estado que lhe reconheça, uma normatização que o estipule e uma infraestrutura pública que viabilize a sua aplicação e que exija o seu cumprimento.

Após a Modernidade, portanto, conforme se interpreta de Habermas (1981/2012a; 1981/2012b; 1994/2020), Marshall (1949/1967) e Isin (2002), tem-se o nascimento do Estado Moderno juntamente à transformação da ideia de estabelecimento de regras convivência em uma definição do conceito de cidadania. É a partir de então que a cidadania passa a se expressar como vinculação de direitos e deveres a pessoas que lhes são titulares por força de um vínculo jurídico-político a um Estado — e isso seria capaz de torná-la o foco da Administração Pública. Esse não foi, porém, o caminho hegemônico trilhado pela Administração Pública como ciência social moderna cuja institucionalização ocorrerá apenas na virada do século XIX para o XX. O surgimento das empresas privadas e sua influência nos modos de organizar a vida humana associada afetará significativamente o desenvolvimento da Administração — como campo do conhecimento cindido entre o Público e o Privado (empresarial) — e promoverá o processo de diferenciação dos conceitos de administração, gestão e governança a partir de meados do século XX. Como consequência, tem-se a perda de espaço da leitura da Administração Pública pela lente da sociologia da dominação, conforme esta vinha sendo desenvolvida por Weber e recuperada por Habermas e Bourdieu.

O foco da abordagem convencional da Administração Pública será influenciado pelo desenvolvimento das técnicas de organização do setor privado empresarial, e sua visão cientificista culminará na adaptação da abordagem paradigmática para o campo, tomando administração, gestão e governança como expressões vinculadas a paradigmas diferentes. O foco da sociologia da dominação entenderá que o desenvolvimento do capitalismo e o surgimento das burocracias privadas industriais (empresariais), já estando consagrada a figura do Estado Moderno, aprofundarão a disputa sobre os modos de se pensar a organização da vida

⁵¹ Segundo Anter (2014, p. 29), “a ideia do monopólio da violência que pode ser detectada implicitamente em Hobbes, Bodin, Kant e Schopenhauer foi formulada pela primeira vez não por Max Weber, mas por Rudolf von Ihering, que definiu a ‘força coercitiva’ como o ‘monopólio absoluto do Estado’”. Segundo ele, portanto, a concepção de Estado de Weber é emprestada quase palavra por palavra dos teóricos do Estado alemães do Império Guilherminiano e é, portanto, inteiramente consistente com a concepção contemporânea de Estado.

humana associada. Essa disputa dar-se-á entre os que privilegiam o olhar do coletivo público organizado, tradicionalmente associado à dominação vertical da administração (*administration*) do Estado e os que defendem a primazia do coletivo privado organizado segundo os modos estabelecidos das empresas privadas, o que se entenderá, posteriormente, como a dominação vertical da gestão (*management*) — estabelecendo, assim, uma oposição entre gestão e administração. Somente quando da impossibilidade de se estabelecer hierarquias entre Estados e entre agentes sociais, é que surge a necessidade de se definir um arranjo de poder sem dominação vertical preponderante, em que se observa o estabelecimento da dominação horizontal da governança (*governance*).

A abordagem paradigmática da Administração Pública não abarca administração, gestão e governança dessa maneira. Ela não privilegia a cidadania nem a coloca como um elemento central de sua existência. No âmbito desta tese, porém, conforme a leitura habermasiana a partir de Weber, a cidadania cumpre uma função ontológica para Administração Pública, ou seja, ela define a sua existência. Todo o aparato construído historicamente nas sociedades contemporâneas se desenvolveu com apenas um propósito: fixar as regras de direitos e deveres na sociedade de modo a viabilizar a sua efetivação e cobrança. Isso tanto é verdade que praticamente não há teoria séria e cientificamente fundada que renuncie ao Estado. E mesmo a crítica liberal ao Estado, em suas várias vertentes, conforme Foucault (1982/2010), Habermas (1994/2020) e Bourdieu (2020) discutem, é uma crítica pela sua apropriação pelos liberais, e não pela sua extinção⁵².

Em função disso, o olhar da sociologia da dominação indica que é preciso dominar o Estado para dominar a sociedade. O poder econômico não basta porque ele falha, é instável e gera crises, as quais, segundo a análise histórica assevera, são superadas, reiteradamente, apenas pela ação do Estado ou pela ação concertada de vários Estados ao mesmo tempo. A partir disso,

⁵² Os libertários da direita política, que defendem o Estado-Mínimo, fazem-no com base teorias como as de Nozick (1974) que defende o Estado Vigilante ou de Milícia (*Night-watchman state*) que reconhece que ao menos a infraestrutura de defesa externa (Forças Armadas) e interna (forças policiais) do Estado deve ser mantida. Neoliberais e ultraliberais-conservadores, como Hayek (1944) e Mises (1944), defendem o Estado para a definição dos direitos de propriedade, cuja efetivação requer o seu aparato normativo e o jurídico-policial de fazer cumprir a lei (*law enforcement*) e os contratos. De outro lado, sociais-democratas, liberais-sociais, comunitaristas e republicanos, por sua vez, ainda que com suas respectivas diferenças e gradações, defendem que o Estado deve possuir mecanismos de efetivação de direitos sociais e coletivos, além dos individuais; mecanismos estes que ultrapassam o mero uso da força legitimada estatal para cumprimento de obrigações e alcançam o seu uso para a execução plena de políticas públicas. No lado mais à esquerda, socialistas e comunistas dependem do Estado para realização da sua transição do capitalismo ao socialismo e ao comunismo, embora não haja ainda uma teoria acabada sobre se o Estado deva ser eliminado ou não nesses outros estágios de organização social.

observa-se que uma teoria da Administração Pública deve passar por essa percepção da disputa pelo domínio do Estado para ser adequadamente compreendida. Não se trata, portanto, de paradigmas científicos — que não existem nas ciências sociais nos termos delineados por Kuhn (1962/1970) —, mas de uma sucessão de perspectivas que disputam o controle do Estado como meio de controlar a sua infraestrutura de atuação, a Administração Pública.

A partir dessa discussão, portanto, defende-se uma interpretação da Administração Pública a partir dos seguintes elementos: a) recuperação da trilha da sociologia da dominação, tal como edificada por Weber (1923/1999) e interpretada por Habermas (1981/2012a; 1981/2012b; 1994/2020), que resgata a burocracia como forma de organização racional e como parte do sistema racional-legal de dominação, em um longo e conflituoso processo histórico de racionalização; b) adoção de um olhar ontológico específico, dado pela centralidade da noção do modo de se organizar a vida humana associada, conforme discutido por Ramos (1981/2022); c) recuperação do olhar histórico para o estudo da Administração Pública, capaz de situar no tempo e no espaço o momento de desenvolvimento das conceituações de administração, gestão e governança; e d) consideração da administração, gestão e governança como conceitos que precisam de definição, cuja ausência oculta a logomaquia no campo, ou seja, conflitos linguísticos que revelam disputas de poder sobre quem determina o modo de organização do Estado e sua influência na sociedade. Alinhando esses quatro itens, encontra-se a ideia de uma reconstrução epistêmica da Administração Pública a partir do processo de desencantamento da filosofia moral e sua discussão ético-política desencadeada na Modernidade com o advento das ciências sociais do Direito e da Economia, e que encontrarão reforço no desenvolvimento da Teoria Organizacional.

5.2.1. Administração, gestão e governança como modos de organizar a dominação social

“As ideias”, lembra Camporesi (2023, p. 77), “não podem ser consideradas artefatos que viajam perenemente pela história com um significado estático, independente de seu contexto histórico”. Para compreender adequadamente a evolução de um conceito, é preciso situá-lo no tempo e no espaço, daí a necessidade da recriação mínima dos momentos históricos de discussão que levaram àquele determinado conceito⁵³. Assim, administração, gestão e

⁵³ Conforme Camporesi (2023, p. 77) destaca, essa é uma crítica de Skinner e da Escola de Cambridge ao campo da história das ideias iniciado por Arthur Lovejoy que, segundo eles, deveria ser analisada com cautela, pois não se sabia “como as ideias deveriam ser estudadas ao longo do tempo”. Uma possibilidade é o estudo situando o seu

governança não podem ser vistas apenas como meras opções linguísticas, mas como termos que dizem mais do que isso. Elas apontam as principais linhagens de pensamento organizacional em disputa, tanto no campo acadêmico quanto no domínio prático dos modos de se organizar a vida humana associada. A falta de rigor em suas definições seria, inclusive, um reflexo dessa disputa em aberto. De acordo com Lynn Jr. (2012, p. 20), “a precisão na distinção entre administração e gestão é mais do que interesse de antiquário” — como algo orientado pelo fascínio por objetos do passado —, ela revela escolhas teóricas, preferências metodológicas, perspectivas epistemológicas, premissas ontológicas e posições políticas. Para entender isso, é preciso analisar a origem e a evolução dos conceitos que predominam hoje, ou como Turner (2014, p. 148) discute, “compreender a genealogia intelectual do presente”, por meio do resgate histórico da origem dos conceitos utilizados atualmente.

Como, então, o olhar sócio-histórico explicaria a possibilidade de estes três conceitos (administração, gestão e governança) serem, ao mesmo tempo, paradigmas, sinônimos, conceitos distintos e indefinidos? A resposta passa pelo reconhecimento de que eles, muito além de conceituações, representam, após o advento da Modernidade, o jogo de forças por trás do domínio das regras de organização da vida em sociedade. A diferenciação pensada para administração, gestão e governança reflete, portanto, essa disputa em um processo de diferenciação racional e especialização social tal qual discutido por Habermas (1981/2012a; 1981/2012b) a partir de Weber. Trata-se de uma disputa que não é somente científica, e sim política, sobre a dominação social preponderante no mundo contemporâneo. Elas exemplificam, nesse sentido, o que Bourdieu (2020, p. 99) — em diálogo com Weber — falava a respeito de perspectiva teórica que é inconsistente, mas dominante, ou seja, que é “teoricamente fraca” ao mesmo tempo que é “socialmente forte”. Conforme ele analisava, “quando uma teoria é teoricamente fraca, mas socialmente dominante, é porque ela cumpre algumas funções sociais eminentes, e porque tem a ordem social e as estruturas mentais do seu lado” (Bourdieu, 2020, p. 99). Importa mais o domínio prático do modo de organizar a vida, que a explicação teórica sobre os modos de como organizá-la.

Pela leitura habermasiana, portanto, as conceituações destacadas (administração, gestão e governança) refletem posições mais coletivistas ou mais privatistas da dinâmica social, que

uso em cada momento histórico e espaço geográfico. Outra forma seria a posição da genealogia, utilizada por Nietzsche e, depois, Foucault.

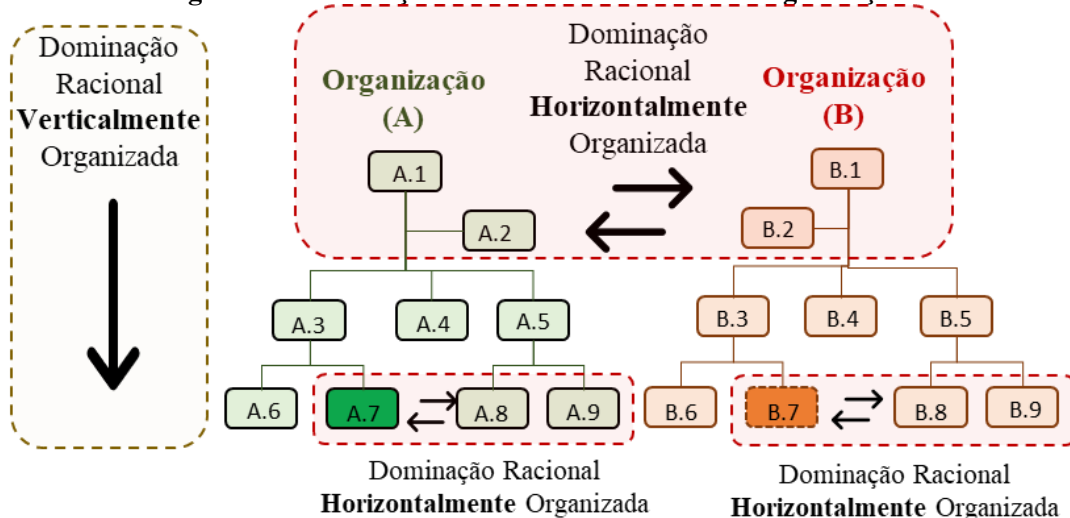
decorrem do longo processo dialético conflituoso de diferenciação dos espaços privados e públicos, conforme discutidos por Habermas (1962/2003; 2023) e Arendt (1958/2007), a partir do qual se disputa a noção de autoridade central na sociedade. Quem detiver o poder central de referência para estabelecer as regras de dominação social vigentes e consentidas, passa a determinar a organização da geografia das regras de coexistência social (direitos e deveres), que se divide agora em espaços comuns (públicos) e espaços restritos (privados). Esses espaços serão disputados por instituições modernas que se consolidam com o capitalismo, o Estado e as Empresas Privadas.

A força social das empresas privadas impulsiona uma lente interpretativa calcada na sua forma de se organizar — defendida como gestão (*management*) — como modo dominante da vida social (Gaulejac, 2007). Em contraposição, a força social da tradição coletivista — retratada no histórico uso do termo administração (*administration*) na antiguidade clássica associado ao Estado e ao Direito Público — reivindica outros modos de organização da vida humana social. Ambos os modos de organização são verticalmente orientados, hierarquicamente, como burocracias racionais que concentram poder no topo (presidência, monarquia, império no lado público; CEOs, Diretorias, Conselhos de Administração, no lado privado). Quando em disputa entre pares (outros Estados, outros agentes, outros grupos sociais de mesmo nível de influência, ou agrupamentos em um mesmo nível de uma organização), essa dominação passa a ser tentada sem uma hierarquia vertical definida, estabelecendo-se uma dominação horizontal que tenta funcionar como um equilíbrio de forças, cujo nome atribuído posteriormente foi o de governança (Tournier, 2007; 2014). Esse é o processo de diferenciação ocorrido na Modernidade, pois, antes da existência da empresa privada como força social relevante, não havia necessidade de diferenciação conceitual que lhe especificasse a existência.

A figura 1 exemplifica esses fenômenos. A dominação vertical exemplifica o domínio social da administração (*administration*) e da gestão (*management*) que eram indistintos na Antiguidade e que, posteriormente, passam a ser mais associados a contextos diferentes (organizações e setor público no lado da administração, e no setor privado, gestão). Tais organizações são indistintamente indicadas como Organização A e B na figura e, como burocracias racionais, concentram poderes escalonados hierarquicamente. A Organização A e B tanto podem representar Estados, quanto Estado e Empresa ou apenas Empresas Privadas. Existem, porém, complexos arranjos de poder entre essas organizações e internamente a elas mesmo quando não

há uma hierarquia definitiva, configurando uma dominação horizontal, como redes de influência paralelas, e que recebem o nome de governança (*governance*). Ela pode derivar de acordos entre organizações ou de domínios técnicos que se impõem sobre outros grupos, como as competências que criam autoridades técnicas dentro de uma organização (governança de projetos, governança de TI, governança de riscos etc.)

Figura 7 – Dominação vertical e horizontal nas organizações



Fonte: elaboração própria.

Embora as dominações racionais verticais e horizontais sejam produtos históricos antigos, a necessidade de sua especificação conceitual como modos de organizar a vida humana associada ocorre somente após a institucionalização das burocracias modernas, quando as disputas e coalizões onde não há hierarquia se intensificam entre Estados e Empresas Privadas, como discutem Mayntz (1993, 1998), Williamson (1996), Torfing *et al.* (2012), Stivers (2008), Tournier (2007), Goldin (2013) e Vicher (2014). Tournier (2007, p. 66), por exemplo, analisando a origem etimológica da palavra governança, indica que governança e governo eram sinônimos até a Idade Média, tendo origem na palavra grega *kubernáo* (*Κυβερνάω*) — ou “*kybernan*”, que, conforme Torfing *et al.* (2012, p. 12) comentam, também constitui a base da noção de cibernética. A palavra *kubernáo* teria sido difundida, principalmente, por Platão e “significava, então, dirigir um navio ou uma carruagem” sendo adaptada, por ele, para “o sentido de governar os homens” (Tournier, 2007, p. 66).

Ainda de acordo com Tournier (2007, p. 66), na tradução para o latim, *kubernáo* recebeu os nomes de *gubernatio* e *guberno* — ou *gubernare*, segundo Torfing *et al.* (2012, p. 12) —, tendo

sido difundidas assim nas obras de Cícero, Tito Lívio e Sêneca, e é a partir dessas traduções que “o nome *gubernantia* apareceu mais tarde, no latim da Alta Idade Média, com significado equivalente ao de governo”.

A origem e influência latinas no francês, português, espanhol e inglês permitiram essa aproximação e coexistência das duas palavras, sem que um dos vocábulos desaparecesse. Segundo Tournier (2007, p. 66–67), foi assim que “as palavras *gubernatio* e *gubernantia* foram traduzidas como *gouvernement* e *gouvernance* em francês, *gobierno* e *gobernanza* em espanhol, governo e governança em português e *government* e *governance*, em inglês”. Isso não teria acontecido, por sua vez, no italiano, no alemão, no neerlandês e no sueco que “não criaram um equivalente da palavra governança” (Tournier, 2007, p. 67). Em suma, “‘governança’ é um termo antigo, [voltado] para fornecer orientação à sociedade, e que saiu de moda há muito tempo e só recentemente alcançou a fama atual” (Torfing *et al.*, 2012, p. 12). O sentido original, portanto, era o mesmo de governo, em sua abordagem mais ampla, como dar direções gerais para a organização da sociedade. É por isso que, conforme Ongaro (2018, p. 945) discute, “no cerne das numerosas definições está a ideia de ‘direção’, de fornecer direção a uma comunidade política, ou a um subconjunto chave dela, ativando múltiplos atores cujas interações moldam os resultados da ação social coletiva e intencional”. Trata-se de uma direção que, não necessariamente, decorre da hierarquia, mas do acordo de forças.

Dunsire (1973, p. 1), por sua vez, também encontra a origem da palavra administração (*administration*) na retórica de Cícero, na Roma antiga, já com dois significados distintos, um associado à palavra *administer* que significaria “atendente ou servo masculino” e outro à palavra *administratio* cujo sentido seria “a prestação de ajuda”. Segundo Dunsire (1973, p. 2–3), o seu sentido evoluiria na ideia de configuração pública, na função de servir à República Romana, como *minister*, de onde adviria a palavra ministro, incorporada ao vocabulário anglo-saxão com a expansão do império romano sobre o domínio bretão, e passando a alcançar aquelas pessoas cuja função seria servir diretamente aos interesses mais próximos da realeza. “O ‘ministro’ se torna um ‘servo de autoridade’”, Dunsire (1973, p. 3) diz, do Rei ou da Rainha. A trajetória de significados do termo pode ser reconstituída por meio das reflexões jurídicas que remetem à tradição romana de Cícero e César e chegam à interpretação britânica por meio de Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham, Henry Taylor, Palmerston e Walter Bagehot. Dunsire (1973) identifica que, contrariamente à administração, um termo jurídico-político

antigo e bem discutido, a ideia de negócios (*business*) e de gestão (*management*) seria inespecífica, voltada a quaisquer tipos de atividades de organização de interesses particulares ou públicos genéricos. Esse é um ponto que Hood (2007, p. 8) enfatiza, o fato de “a palavra gestão”, ironicamente, ser originalmente um termo menos criterioso ou técnico, cuja documentação demonstra que “era comumente usada para a conduta de guerras e outros assuntos públicos, e foi frequentemente usado no século XVIII para significar manipulação política”.

Hood (2007), inclusive, parafraseará o título do livro de Dunsire (1973), *Administration: the word and the science*, e discutirá a genealogia da gestão (e não da administração) em um artigo intitulado *Public management: the word, the movement, the science*. Outrossim, comentará que tanto os termos administração (*administration*) quanto gestão (*management*), contrariamente ao que a literatura estadunidense usualmente afirma, não tiveram sua insurgência na virada do século XX com o nascimento do movimento da Administração Científica (*Scientific Management*), nem com o pensamento ortodoxo de Administração Pública. Sua origem é mais difusa e bem mais antiga, sendo mais presente a partir da época medieval. Daí ser fundamental destacar, como Hood (2007) faz, a ideia da gestão como parte de um movimento (palavra que ele acresce ao seu artigo em relação ao título de Dunsire); em específico, o movimento gerencialista — o processo de difusão da ideologia da superioridade organizacional do setor privado que deve se impor em qualquer contexto a qualquer aspecto da vida social.

O que se observa, portanto, é que administração, governança e gestão são termos que, até a Modernidade, serviram para descrever fenômenos similares, de organização coletiva dos agrupamentos humanos. Sem especificidade original, elas retratavam os modos de se definir e orientar as regras e acordos de convivência da coexistência coletiva, pela qual passava a definição dos iguais e dos diferentes, naquilo que Raadschelders (2021) defende ser três eras do governo⁵⁴. Passa-se do momento do domínio da organização das coisas para mim (pessoas isoladas), para o domínio do grupo (família, clãs, tribos, povos, castas) e deste para o domínio global (Estados Modernos). Raadschelders (2021) defende que o primeiro estágio é demarcado pelo autogoverno (*self-government*) e teria durado cerca de 4.000 anos, em que “estas sociedades autônomas estavam perto de ser tão igualitárias como tinham sido os caçadores-

⁵⁴ Raadschelders (2021) entende governo aqui de modo próximo ao que Stubbergaard e Uhlin (2018, p. 1349) definem, como “uma cadeia de direção hierárquica governamental com competências e responsabilidades formalmente regulamentadas na tomada de decisões”.

coletores da pré-história”, enfatizando uma dominação social horizontal (Raadschelders, 2021, p. 3). Nesse sentido, de acordo com Raadschelders (2021, p. 3), “há algumas evidências arqueológicas que sugerem um desejo de preservar algum grau de igualdade nestes primeiros assentamentos”. O segundo estágio ocorre com a formação das cidades, principalmente, com as Cidades-Estado, há cerca de 6.000 anos, momento que Raadschelders (2021, p. 3) chama de “governo acima da [above] sociedade”, e “era uma sociedade governada por uma pequena elite política, religiosa, econômica e militar, com a maior parte da população tratada como súditos, esperando-se que fizessem tudo o que lhes fosse ordenado” — uma dominação social primordialmente vertical. O terceiro estágio é aquele em que o governo “existe em uma sociedade e com as pessoas como cidadãos e é de origem apenas recente”, na Modernidade, com múltiplos arranjos de poder (Raadschelders, 2021, p. 3). O quadro 8 sintetiza essa discussão.

Quadro 8 – As eras de governo e os tipos de dominação

	Agrupamento Social	Nível de Dominação	Época	Estilo de Governo	Dominação Social
Primeiro Estágio	Pessoas isoladas (pequenos grupos isolados)	Domínio individual da organização para mim	10.000 anos atrás	autogoverno	Horizontal
Segundo Estágio	Família, clãs, tribos, povos, castas	Domínio do Grupo	10.000 anos atrás	autogoverno/ governo acima da sociedade	Horizontal e Vertical
Terceiro Estágio	Cidades, Cidades-Estado, Estados-Pré-Modernos	Domínio do Grupo / Domínio Global	6.000 anos atrás	governo acima da sociedade	Vertical
	Estados Modernos	Domínio Global	500 anos atrás	governo inserido na sociedade	Vertical e Horizontal

Fonte: elaboração própria a partir de Raadschelders (2021).

Nessa linha, por trás da análise de Raadschelders (2021), encontra-se a leitura weberiana segundo a qual a evolução social ocorre de modo conflituoso e errático. Na interpretação de Weber feita por Habermas (1981/2012a; 1981/2012b), em linha com sua recuperação da formação da esfera pública (Habermas, 1963/2003; 2023), similar ao que Arendt (1958/2007) também discute, a vida humana associada evolui segundo regras de coexistência (direitos e deveres) que são fixadas e viabilizadas ante a determinação sobre o que é um espaço comum (público) o que é particular (privado). Esse processo de diferenciação público-privado implica

o estabelecimento de distinções entre as pessoas consideradas iguais (parentes, amigos, cidadãos, nacionais) e as tidas como diferentes (estrangeiras, forasteiras, exóticas, inimigas), a partir dos pequenos grupos nos assentamentos sociais, depois nas cidades, Cidades-Estado, Estados Pré-Modernos e Estados-Nação, indo da dominação privada (família, clã, tribo, dinastia) para a dominação pública.

A base dessa evolução é a dominação, definida por Weber (1921/1999, p. 188–191) como “possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria”, de maneira que “uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas”. A dominação envolve, portanto, mando e obediência a regras que precisam, para não serem tomadas pela violência, ser reconhecidas e compartilhadas; caso contrário, ela será efetuada exclusivamente pela força. A dominação possui, portanto, ferramentas (normas, regras, artefatos, instrumentos) e símbolos (linguagem, ritos, sinais), ou seja, técnicas que são desenvolvidas para viabilizá-la. Ela avança segundo um processo de racionalização, que Habermas (1981/2012a; 1981/2012b) retoma de Weber como um processo de burocratização e desencantamento do mundo.

Nessa direção, o processo de dominação social se racionaliza nas organizações criadas para viabilizar a sua aplicação racional, da família ao clã, do feudo ao Estado, das Manufaturas às Indústrias. Por isso, essa combinação de técnicas de dominação focadas na cooperação, estabelecidas hierarquicamente segundo alguma segmentação de poderes e de responsabilidades, representadas em uma cadeia de comando, desenvolve-se sob o nome, primeiro, de administração — dada a influência hegemônica do pensamento clássico greco-romano. A sua institucionalização primeira se dá sob o termo administração, no âmbito jurídico-político atrelado à noção de governo (da *polis*); nas relações privadas, prevalecia a organização da casa (*oikos*), de onde virá a economia. Somente na Modernidade, essas visões irão se aproximar.

Conforme Weber (1921/1999, p. 193) argumenta, “toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação”. O advento da Modernidade, porém, descreve um processo de racionalização que cria um tipo particular de organização, as burocracias racionais-legais, do Estado Moderno e das Empresas Privadas. As burocracias (privadas e públicas), como exercício de poder, são fundamentais para estabelecer

os novos processos de dominação sob o Capitalismo, a dominação jurídico-política dos Estados e a dominação econômica dos mercados impulsionados pelas Empresas Privadas. Esses agentes mudarão a própria linguagem da dominação⁵⁵. Conforme Perrow (1972, p. 5) discutia, “à medida que as burocracias nos satisfazem, encantam, poluem e saciam com a sua produção de bens e serviços, elas também moldam as nossas ideias, a nossa própria forma de nos concebermos, controlam as nossas oportunidades de vida e até definem a nossa humanidade”.

A especialização dos termos, com Weber (1921/1999), é interpretada segundo a sociologia da dominação. Isso é fundamental porque coloca no centro do debate as questões de poder, obediência e violência, aspectos cruciais dos conflitos humanos desde as formações dos primeiros agrupamentos sociais até o mundo atual. Esse fio histórico se perde na teoria hegemônica organizacional que reduz o olhar sobre a administração, gestão e governança a um aspecto técnico-prático, de compreensão de tecnologias de organização do trabalho (gestão de pessoas, da produção, logística, financeira-orçamentária, estratégica, do *marketing* etc.). Como Jessé Souza (2019, p. 12) discute, porém, também a partir de Weber, “a questão do poder é a questão central de toda sociedade”, e “a razão é simples. É ela que nos irá dizer quem manda e quem obedece, quem fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído”. A sociologia da dominação resgata esse enfoque e permite compreender administração, gestão e governança a partir desse prisma: das forças sociais em disputa pelos modos de organizar a vida humana associada que implicam diferentes tipos de dominação no sentido weberiano.

O percurso trilhado por Weber (1922/1999, p. 117) é o da institucionalização jurídico-política do poder a partir da categoria do *imperium* na Antiguidade, definido como “(poder de proscrição, poder oficial) dos príncipes, magistrados e funcionários”. Conforme analisa Habermas (1994/2020), a institucionalização do *imperium* demonstra uma transição, a mudança da resolução de controvérsias pela dominação privada da família (*oikos*) para o público (*polis*). O longo processo de racionalização fará com que o poder do soberano se institucionalize nos governos modernos como monopólio legítimo da violência pelo Estado, a ser executado pela sua Administração Pública, como organização burocrática. Ocorre que, conforme Anter (2014, p. 27) analisa, “a monopolização da força por uma instância central é o resultado de um processo

⁵⁵ Como Rehmann (2014) destaca, é preciso situar a análise da burocracia de Weber dentro de sua sociologia da dominação. A burocracia é, antes de tudo, uma forma racional de obtenção da obediência, a “teoria do governo burocrático [*bureaucratic rule*]” de Weber, diz Rehmann (2014, p. 108), “constitui, por sua vez, a peça central de sua sociologia da dominação”.

complexo em que aqueles que dispõem do poder localmente são sucessivamente expropriados”. Ou seja, os outros grupos sociais terão de disputar a dominação social contra esse agente que detém o monopólio legítimo da violência. Se eles perdem o poder imediato da dominação social violenta privada (familiar, patriarcal), eles tentarão impor outras formas de dominação. O desenvolvimento do capitalismo, então, demonstrará que os agentes mais fortes da Modernidade a desafiar a dominação social do Estado, a partir deste âmbito privado, sem conseguir ainda o substituir, serão as Empresas Privadas.

A compreensão da especialização dos termos administração, gestão e governança, portanto, decorre desse jogo de forças que fizeram com que esses termos deixassem de ser percebidos como equivalentes e passassem a expressar modos distintos de dominação social. Isso ocorrerá após o advento da Administração Moderna (Pública e Privada) que evoluirá sob um conflito entre o estudo das burocracias públicas no Estado e as técnicas organizacionais do setor privado (Indústrias e Empresas Privadas), sendo que o primeiro será cada vez mais associado à ideia de administração e o segundo, à gestão. A dificuldade de se instituir hierarquias de dominação entre ambas determinará, por sua vez, a insurgência de um arranjo de dominação que tentará estabelecer horizontalmente a governança. Opõem-se, assim, a Gestão Empresarial e a Administração Pública, cujas visões organizacionais distintas ensejarão o surgimento da Governança.

O que decorre da disputa entre Gestão Empresarial e Administração Pública será, portanto, uma disputa entre estas duas organizações modernas, o Estado e a Empresa. Adolf Berle e Gardiner Means (1932/1999), no seu influente livro da década 1930, resumiram esse embate que ensejará a ascensão de um terceiro termo relativo a gestão e administração, a governança. No último parágrafo de seu livro, Berle e Means (1932/1999, p. 313) afirmam que “a ascensão da corporação moderna trouxe uma concentração de poder econômico que pode competir em igualdade de condições com o Estado Moderno - poder econômico *versus* poder político”. Eles prenunciam, então, o jogo de forças que entrará em disputa entre esses poderes, no qual “o Estado busca, em alguns aspectos, regular a corporação, enquanto a corporação, tornando-se cada vez mais poderosa, faz todos os esforços para evitar tal regulamentação” (Berle; Means, 1932/1999, p. 313). Mais do que isso, concluem, “no que diz respeito aos seus próprios interesses”, ao final, as grandes organizações terão um objetivo adicional ao da lucratividade, que seria o de “dominar o Estado”. É nesse sentido que Tragtenberg (1980/2005, p. 10), ao

estudar a obra de Berle, dizia que “o futuro da corporação é estatizar-se”. Desse jogo de forças entre as relações econômicas dos mercados e as relações jurídico-políticas do Estado, surgirão relações de poder em que as hierarquias não serão dominantes, determinando disputas em paralelo, de onde virá a noção de governança.

Conforme Maringoni (2022, p. 37) relembra, não existe capitalismo sem Estado e tampouco Estado que não intervenha nas relações econômicas, “o que sempre esteve em pauta ao longo da História, para as classes dominantes, foi o papel ou a agenda do Estado, e nunca a sua existência”. A sociologia da dominação compreendeu isso e alegou que “Estado racional”, tal como Weber (1923/2012, p. 275) argumenta, “é o único terreno sobre o qual pode prosperar o capitalismo moderno” sendo que, para isso, ele “se apoia numa burocracia especializada e num direito racional”. Tem-se aí o mote para que o olhar trazido pela gestão empresarial passe a se voltar não apenas para as formas de organização das empresas e dos mercados (o poder econômico), mas para as formas de se organizar o Estado (o poder jurídico-político). Foucault (1982/2010) e Habermas (1994/2020) apontaram isso ao discutirem que a Modernidade também inaugura a luta sobre o predomínio da reflexão sobre o Estado entre a Ciência Jurídica e a Ciência Econômica. Como patologia da Modernidade, porém, a Economia sob o capitalismo projetar-se-á sobre as outras formas de conhecer o mundo social, impondo-se sobre uma preponderância que será jurídico-política até o século XIX, naquilo que Bourdieu, segundo Laval (2020, p. 213), reconhecerá como a “‘formidável arrogância imperialista’ da ciência econômica”.

As disputas entre os termos administração, gestão e governança não serão, portanto, apenas sobre usos e preferências por expressões específicas, e sim serão sobre poder — o poder de dominar econômica e politicamente a sociedade, um poder para o qual a própria Academia contribui. Hood (2007, p. 12) recorre a um paralelo com a teologia para exemplificar essa situação. Ele se apropria do conceito de **logomaquia**, utilizado para representar a disputa por palavras-poder (*power-words*) que demarcam conflitos interpretativos nas religiões⁵⁶. O conflito se situa não nas palavras em si, mas no poder que elas evocam, que muitas das vezes

⁵⁶ A alusão religiosa não é meramente casual. Conforme Foucault (1979) discute, a história das ideias guarda uma relação direta com a genealogia dos termos, que analisa suas transformações e busca suas origens. Essa é uma tarefa que foi, por muito tempo, exclusiva da mitologia, dos pensamentos míticos e místicos. É nesse sentido que ele afirma que “a origem está sempre antes da queda, antes do corpo, antes do mundo e do tempo; ela está do lado dos deuses, e para narrá-la se canta sempre uma teogonia” (Foucault, 1979, p. 18).

depende da legitimidade atribuída a quem as exterioriza⁵⁷. A ausência de definições precisas para administração, gestão e governança visa ocultar essa logomaquia, fazendo parecer que não há disputas para além da escolha estilística das palavras. O que está em jogo, porém, é o poder de influenciar os modos de organização da vida humana associada, que tem no Estado Moderno um agente central. A preferência por um termo ou outro demonstra, conforme Hood (2007, p. 12), que “as mudanças linguísticas ocorrem por uma razão e normalmente refletem lutas pelo poder”, indicando, de acordo com a síntese de Foucault (1979/2008, p. 5), que “a historicidade que nos domina e nos determina é belicosa e não linguística”. As palavras são apenas manifestações dessa beligerância. Na década de 1970, Hill (1973, p. 463) já afirmava por exemplo que, na Grã-Bretanha, “a manipulação do conceito de ‘administração’ [*administration*] exerceu um papel nas lutas de poder no serviço público”.

A disputa entre administração, gestão e governança seria, portanto, uma disputa pelo controle da “alma do príncipe”, na expressão utilizada por Foucault (1982/2010, p. 46)⁵⁸. É um controle cuja compreensão se encontra escondida na infundável reprodução de conceitos vagos que permeiam a administração, a gestão e a governança públicas. Encontra-se escondido porque, entre as estratégias de dominação do Estado, inclui-se a do apagamento de perspectivas rivais (como o feito pelo *mainstream* da gestão) tanto quanto a do apagamento do próprio Estado (como ocorre na atual discussão sobre governança). Assim, é preciso “tentar entender as forças sociais que fazem a força de teorias muito fracas” (Bourdieu, 2020, p. 99), um trabalho de compreensão que é desafiador, pois, conforme Bourdieu (2020, p. 99, grifos nossos), “quando você trabalha no e sobre o mundo social, não há oponente científico mais difícil do que aquele que é teoricamente fraco e socialmente forte”. O socialmente forte não carece de explicação científica para se impor, tampouco se desfaz facilmente apenas pela argumentação racional das provas científicas. Sua difusão na sociedade vai além do contexto científico. Como a própria

⁵⁷ Na discussão de Bourdieu (1989, p. 15) acerca do poder simbólico, “o que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras”.

⁵⁸ Foucault (1982/2010, p. 46), em suas aulas no *Collège de France* sobre “o governo de si e dos outros”, discute a disputa em torno do direcionamento da vontade do rei, que representava então a vontade do Estado, para algo que fosse considerado moralmente aceito. Dessa disputa surge o debate sobre a limitação da capacidade de intervenção do poder público, a partir da Modernidade. Foucault (1982/2010, p. 46) chama esse ponto de “problema da alma do Príncipe”, ou seja, de como fazer “para que o Príncipe, como indivíduo, constitua consigo mesmo uma relação adequada que garanta sua virtude e, também, de maneira que, com isso e com esse ensinamento, se faça do Príncipe um indivíduo moralmente válido, um governante que se encarregue e cuide não só de si próprio mas também dos outros”. Desse debate, porém, a ideia do cuidado com os outros se transformar-se-á em uma disputa sobre o controle dos outros, sua vigilância e punição, sua normalização.

Administração Pública como campo do conhecimento exemplifica, o conceito genérico e a teoria vazia, se forem socialmente fortes, não explicam, mas dominam o Estado.

Assim, quando Lynn Jr. (2006, p. 4) afirma que as expressões “Administração Pública” (*Public Administration*), “Gestão Pública” (*Public Management*) e “Governança Pública” (*Public Governance*) entraram no discurso acadêmico razoavelmente “nesta ordem”, isso não significa que houve apenas uma sucessão de expressões da moda. Principalmente, quando se sabe que esses termos são usados para definir tanto paradigmas científicos, supostamente no sentido que lhes foi atribuído originalmente por Thomas Kuhn (1962/1970), quanto possíveis modelos de gestão do Estado. Somente isso já seria curioso o suficiente não fosse o fato de que, esses mesmos termos — que, frise-se, alega-se que expressam “paradigmas” —, “às vezes são usados como se fossem virtualmente intercambiáveis” e, contraditoriamente, “às vezes considerados conceitualmente distintos” (Lynn Jr., 2006, p. 4). E sublinha-se o mais inquietante, de acordo com Lynn Jr. (2006, p. 4): “cada um dos três termos carece de uma conceitualização definitiva”. O mesmo autor ainda comenta isso quase 60 anos depois de Dwight Waldo (1948, p. 47) ter afirmado que, “em algumas áreas”, o “movimento da Gestão Científica” e “o movimento da Administração Pública” “se sobrepõem ou são indistinguíveis”, ou seja, hoje, como à época, não se sabe o que é gestão, nem administração, nem governança, muito menos se são a mesma coisa no setor privado e no público, mesmo havendo cursos acadêmicos, empresas de consultoria, livros e políticas reformistas que usem, indiscriminadamente, tais expressões.

O resgate histórico do desenvolvimento desses conceitos, a partir do olhar da sociologia da dominação, porém, consegue demonstrar que se trata de modos de organizar a vida humana associada segundo processos de dominação vertical e horizontal, cuja indistinguibilidade decorria da falta de necessidade de especialização em um mundo em que as visões empresariais não existiam. Para compreender isso, todavia, é preciso assumir que existe algo que unifica a discussão sobre as várias formas de dominação, e entende-se que um caminho possível seria por meio da centralidade do processo de organizar para a Administração como campo de conhecimento, tanto pública quanto privada, que é o que se discute a seguir.

5.2.2. O princípio unificador do organizar (*organizing*)

O filósofo John Searle (2010, p. 7) argumenta que “é típico de domínios onde temos uma compreensão segura da ontologia que exista um único princípio unificador dessa ontologia”, ou seja, algum elemento que sirva de base para a compreensão dos vários ramos, perspectivas e teorias que se dedicam ao estudo daquele fenômeno. Ontologicamente, é o que faz existir um campo específico do conhecimento, em vez de se ter apenas uma agregação desconexa de saberes. É desse modo que, de acordo com Searle (2010, p. 7), alguns princípios unificadores já foram reconhecidos nas ciências naturais (não sem intensa disputa) como “na física é o átomo, na química é a ligação química, na biologia é a célula, na genética é o DNA, e na geologia é a placa tectônica”, conforme representados no Quadro 9.

Quadro 9 – Ciências exatas e da terra e seus princípios unificadores

Ciência Social	Geologia	Biologia	Física	Química
Princípio Unificador	Placas Tectônicas	Célula e DNA	Átomo	Ligação Química
Centralidade teórica	Teorias da formação, evolução e composição da superfície terrestre	Teorias da Evolução e Sobrevivência dos Seres Vivos	Teorias dos Fenômenos Naturais, suas Forças, Movimentos e Interações	Teorias das Propriedades e Reações dos Microcomponentes da Matéria

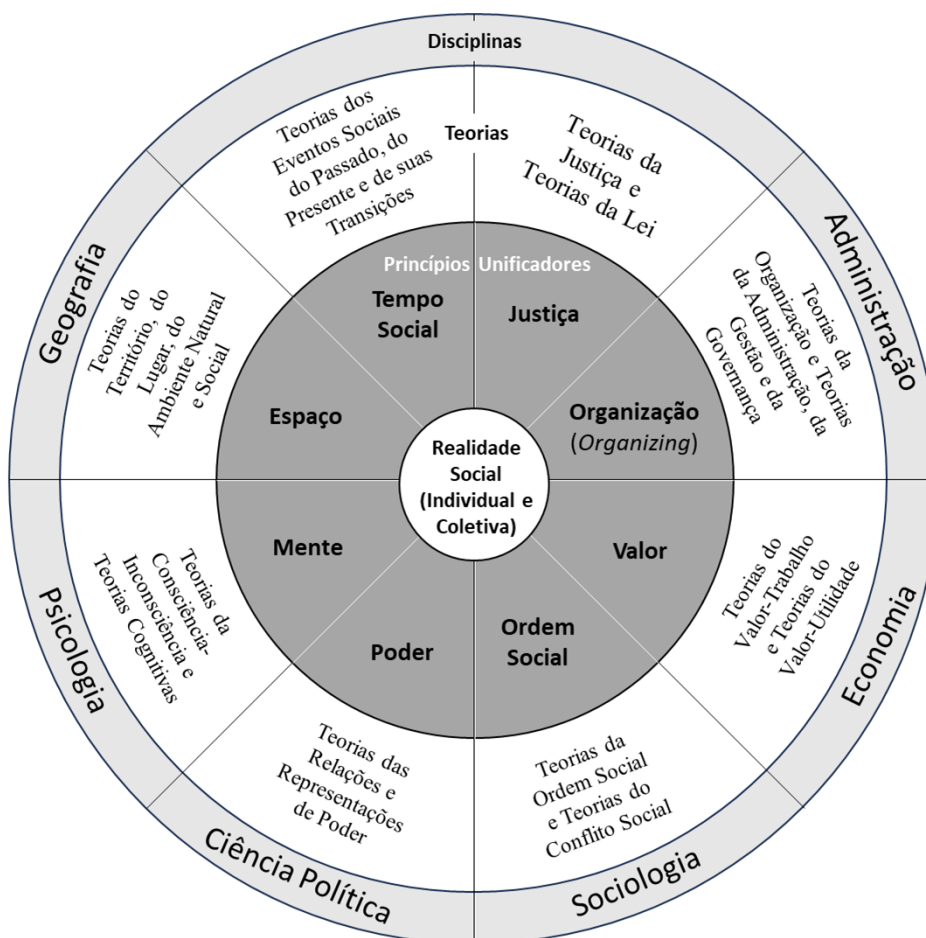
Fonte: elaboração própria, a partir de Searle (2010).

Por derivação, observam-se, do longo debate das várias especializações das ciências sociais, que alguns princípios unificadores surgiram (tanto quanto foram contestados, mas não foram ainda ultrapassados): no Direito, a justiça; na Ciência Política, o poder; na Economia, o valor (como valor-trabalho ou valor-utilidade); na Sociologia, a ordem social (como disputa pela alteração ou como coesão pela manutenção); na Psicologia e na Psicanálise, a mente humana (e suas repercussões subjetivas). Na Administração, esse debate não é usualmente feito, e seu enfoque costuma ser dado por uma sequência de ações: planejar, coordenar, dirigir, controlar, medir, cuja preocupação em defini-los foi sendo abandonada pelo *mainstream* (Raadschelders, 2011; 2019). O que se observa nessas diferentes ações, porém, é a prática social do organizar. Essa seria uma possibilidade de identificação de um princípio unificar que, de início, poderia ser detectado na ontologia do organizar (*organizing*), conforme discutido por Schatzki (1988), Santos e Silveira (2015), Friedland (2018), Nunes (2023) e Ernste (2024). Tal abordagem poderia colocar a administração, a gestão e a governança dentro do escopo das ciências da

organização ou do organizar, que, combinada à sociologia da dominação, organizam os processos de dominação social.

Ainda que Searle (2010) trate desses princípios unificadores como elementos que possam homogeneizar um dado campo do conhecimento, tomam-se aqui tais princípios com um sentido menos forçoso, apenas como elementos centrais de discussão que mantêm próximos (no sentido de alinhar) as várias teorias existentes sobre sua discussão, permitindo a edificação de uma disciplina científica a partir dos debates que, inclusive, apresentam teorias que questionam e contestam a própria existência ou relevância desse elemento unificador. Uma maneira mais apropriada de compreender essa relação entre ciências sociais e humanas e seus princípios unificadores é por meio da figura 8. Ela apresenta como todas representam frações do entendimento da realidade social, as quais são autonomamente designadas como disciplinas científicas apenas para fins de facilitação dos tratos epistemológicos, ontológicos, axiológicos, teóricos e metodológicos de cada campo.

Figura 8 – Ciências sociais e humanas e seus princípios unificadores



Fonte: elaboração própria.

Sugere-se, portanto, que o princípio unificador da administração, gestão e governança (aglutinado apenas como princípio unificador da administração — por este ser o nome mais tradicional e sob ataque após o advento da gestão) — seja o processo de organização da vida social (*organizing*), conforme uma discussão feita por Rodrigo Nunes (2023). Conforme Nunes (2023, p. 8–11) discute, é difícil traduzir para o português a ideia do *organizing* diferenciando-a de *organization* porque ambas são, muitas vezes, traduzidas pela mesma palavra: organização. Uma alternativa é considerar o *organizing* como verbo, como organizar. Assim, segundo Nunes (2023, p. 33) apresenta, a organização seria “um agenciamento concreto de pessoas, estruturas, práticas, procedimentos, recursos, funções, identidades, análises, diretrizes e assim por diante”, ao passo que o organizar se volta para as ações coletivas que, embora “não pertençam a nenhuma organização claramente determinada, convergem em um espaço de aparecimento como força social”. O organizar se volta, então, para a ação racional que “contenha algum grau — ainda que pequeno, informal e *ad hoc* — de propósito comum e coordenação”, geralmente, orientada para um esforço coletivo (Nunes, 2023, p. 34). O organizar pode ser compreendido, portanto, como a ação coletiva racionalmente orientada que estabelece as formas de efetivação das interações sociais com vistas à obtenção de um determinado resultado — esse resultado pode ser compartilhado ou imposto e objetivar a produção capitalista de mercadorias, a viabilização de direitos por uma organização pública, o estabelecimento de ritos educacionais, a realização de eventos culturais etc.

A disputa em torno da Administração, da Gestão e da Governança é aquela pela capacidade de influenciar esse organizar da vida humana associada, seja a vida em comum no espaço público ou esfera pública, seja a vida privada, nos espaços das associações particulares quer sejam individuais, da família, das organizações privadas com fins lucrativos (empresas) ou não (não governamentais, não empresariais) (Ranson; Stewart, 1989). O organizar, que, na leitura de Nunes (2023), enfatiza mais o político como mobilização de poder, implica as várias formas racionais de combinação dos esforços coletivos sob cooperação, seja como potência (*potentia*) de transformação social (poder com), seja como dominação para subjugação social (poder sobre) (*imperium, dominium*). É fundamental para esta análise, então, recuperar o longo processo de racionalização da vida social que culmina na formação das burocracias modernas como agenciamentos concretos do poder, tal como discutido na sociologia da dominação. O

foco no organizar auxilia a compreender melhor, segundo Nunes (2023, p. 37), a relação entre a dominação (*imperium, potestas, dominium*) e o seu enfrentamento (*potentia*), principalmente, com a adoção da lógica da organização política que “diz respeito ao agenciamento e à canalização da capacidade coletiva de agir de forma a produzir efeitos políticos”, sob as várias formas de agenciamento concreto (organizações) existentes.

Com base no princípio unificador do organizar (*organizing*), sugere-se que a administração, a gestão e a governança podem ser compreendidas segundo a evolução do processo histórico de dominação social voltado para as formas de se organizar a vida humana associada. O que ensejará a especialização desses conceitos será a disputa entre os seus principais agentes que se espalhará no domínio prático das organizações, mas também na Academia. A transição do século XIX para o XX, portanto, testemunhará o nascimento duplo da Administração Moderna, como Administração de Empresas — que depois se identificará mais como Gestão (*management*) — e como Administração Pública — que tentará se manter mesmo como Administração (*Administration*). Tal processo acompanha a maturação do Estado Moderno e a ascensão da grande Indústria que consolidará, no entanto, a visão empresarial como dominante no mundo social (Gaulejac, 2007). O que decorre da disputa entre Gestão Empresarial e Administração Pública será, portanto, um embate entre as duas das maiores expressões do fenômeno burocrático, o Estado e as Empresas Privadas. Elas são agenciamentos concretos (organizações) frutos do que Hobsbawm (1962/1996, p. 1–4) chamou de “revolução dupla” (*dual revolution*) — a Revolução Francesa e a Revolução Industrial Britânica. A Revolução Francesa consagra o Estado Moderno como “um sistema fundamental único de administração e de direito” (Hobsbawm, 1962/1996, p. 88). A Revolução Industrial, por sua vez, faz do capitalismo uma “economia industrial” de aspirações globais (Hobsbawm, 1962/1996, p. 195). Estado e Indústrias criarão as principais maneiras de coordenação da ação coletiva e de modo de organização da vida associada após a Modernidade.

Ao final do longo século XIX, porém, o domínio destas duas organizações, Estado e Indústria, começa a suscitar discussões específicas que ainda não eram abarcadas de modo autônomo por nenhuma área do conhecimento científico. É a partir desse momento, então, que se dá uma espécie de *dual revolution* organizacional, a dupla institucionalização, da Administração de Empresas e da Administração Pública como disciplinas científicas e como profissões especializadas (Chandler Jr., 1991). Nas palavras de DeLong (2024, p. 64, grifos nossos), a

transição do século XIX para o XX gerou “não apenas organizações individuais de grande escala, mas a organização de como organizar”.

É a profissionalização da gestão (*management*), a sua especialização acadêmica como gestão de negócios (*business management*) e a sua difusão cultural na sociedade como gerencialismo (*managerialism*) que desafiará a visão tradicional da administração (*administration*) do Estado (Chandler Jr., 1991; Pollitt; Bouckaert, 2017; Raadschelders, 2020). É a partir do gerencialismo que a perspectiva do Estado, da Administração Pública, do termo administração [*admnistration*] passará a ser atacada como a defesa do tradicional e do ineficiente, ao passo que a perspectiva das empresas privadas, do termo gestão [*management*], será vista como a que defende o novo e a eficiência. Da indefinição das disputas entre ambos os modos de organizar a dominação social, sem a prevalência de um domínio hierárquico uno, surgirá a governança (*governance*).

5.2.3. A reflexão moral e o controle da alma do Príncipe: Habermas, Foucault e Bourdieu e a disputa do Estado entre Direito e Economia

Em uma leitura habermasiana, a origem epistemológica da Administração Pública se dá a partir da reflexão moral (ético-política) sobre os modos de se organizar a sociedade que, com a época Moderna, passa a ter no Estado a sua centralidade, por este ser constituído por burocracias capazes de estatuir direitos e deveres e fazê-los serem efetivados e cumpridos, devido ao seu monopólio legítimo da violência (Habermas, 1962/2003; 1994/2020; 1981/2012a; 1981/2012b; 1996/2018). A origem intelectual, portanto, advém da reflexão moral-prática de se pensar a vida em comunidade, no espaço público compartilhado, primeiro das cidades e, depois, dos Estados. Com base nisso, é possível perceber que refletir sobre os modos de organizar a vida humana associada é algo antigo e que a evolução de administração, gestão e governança — que inspirarão as definições de Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública — advém do processo de diferenciação da discussão sobre os modos de organizar a vida em sociedade em um longo arco histórico de desenvolvimento.

Conforme descrito por Weber (1923/199) e analisado por Habermas (1994/2020), devido à influência da Antiguidade clássica na formação jurídico-política europeia, que se tornou hegemônica no mundo, o termo administração se institucionaliza formalmente primeiro na reflexão racional-legal greco-romana, mesmo que no período clássico fosse ainda associado —

indistintamente — a termos como gestão e governança. Isso segue dessa maneira até a Idade Média, no longo percurso que vai da formação das cidades até o advento do Estado Moderno. Até então, a reflexão sobre a organização do espaço público e privado é dominada pela filosofia moral. Com a transição para a Modernidade, a instituição do Estado Moderno e o surgimento das corporações industriais sob o capitalismo, porém, os modos de se organizar a vida humana associada entre espaços privados e públicos entram em um processo de diferenciação racional, sendo disputados pelo desencantamento da filosofia moral pelas ciências sociais, primeiro pelo Direito e, depois, pela Economia (Habermas, 1962/2003; 1994/2020).

O predomínio do Direito, portanto, que recupera a terminologia clássica romano-helênica da administração, é impulsionado pelo debate iluminista e, principalmente, pelas repercussões da Revolução Francesa na organização do Estado⁵⁹, agora amparado, especificamente, pelo nascimento do Direito Administrativo moderno (Binenbojm, 2005; 2014; Maffini, 2010; Gabardo; Hachem, 2010; Cristóvam, 2014; Medauar, 2017; Kessler; Sabel, 2021). Com ele, estabelece-se a predominância jurídica da discussão da Administração Pública como infraestrutura burocrática racional do Estado, que somente depois incorporará a noção, não apenas de estrutura organizacional, mas de processos administrativos como atividades específicas executadas por essas mesmas burocracias públicas estatais⁶⁰. Tudo se inicia, porém, nos primeiros agrupamentos sociais, em especial, na diferenciação social de vínculos diferentes dos familiares e de parentesco trazida pela formação das cidades e de seus habitantes — um processo que é de diferenciação de sujeitos e de espaços, segundo Habermas (1962/2003; 1996/2018).

⁵⁹ Cassese (2010) situa a origem do direito administrativo moderno e sua preocupação com a Administração Pública a um movimento intelectual duplo na França e na Inglaterra, no século XVIII, aquela assentada na tradição intelectual de Voltaire e Tocqueville, e este, posteriormente, no século XIX, em Albert Venn Dicey. Conforme Thomas (1995, p. 3) comenta sobre a história da Administração Pública na França, “a administração não se confunde com o Estado, do qual faz parte do aparelho e desempenha parte das funções”.

⁶⁰ Di Pietro (2018) ressalta que, nessa perspectiva, há a visão restrita que se consagra com o surgimento do Estado Moderno e entende como Administração Pública apenas os órgãos e agentes que atuam na organização do Estado como Poder Executivo. E há o entendimento de que existem funções administrativas — definição e execução de atividades de planejamento, coordenação e controle — exercidas em todos os poderes do Estado (Legislativo, Judiciário e Executivo), devendo ser considerado como Administração Pública não apenas o Executivo, mas todos os órgãos e agentes que exerçam tal função em quaisquer desses poderes. Medauar (2018, p. 39) separa essas abordagens em visões, o “ângulo funcional” da Administração Pública, que enfatiza o “conjunto de atividades” que viabiliza o “exercício das funções de governo”, e o “ângulo organizacional” da Administração Pública, que ressalta as questões de “estrutura e aparelhamento” definido e distribuído em órgãos, agentes e parcerias firmadas pelo Estado para a execução dos serviços públicos. Carvalho Filho (2020) separa essas abordagens em quem é incumbido primariamente de exercer as atividades administrativas do Estado (Poder Executivo). Segundo ele, há uma visão objetiva — também chamada de formal ou orgânica, por Oliveira (2021) — e a visão subjetiva — também chamada de material ou funcional, por Oliveira (2021), de quem efetivamente exerce tais funções que quaisquer dos poderes do Estado.

O surgimento das cidades, portanto, é fundamental para demarcação do microcosmo do organizar a vida em comum em espaços diferenciados públicos e privados. Nelas, já se identificavam as pressões de definição de sujeitos políticos (pessoas cidadãs *versus* pessoas escravizadas, estrangeiras, forasteiras, inimigas) e dos sujeitos econômicos (pessoas artesãos, fabricantes, comerciantes), como maneira de organizar as interações materiais e simbólicas que permeariam os ambientes público (comum) e privado (particular) (Isin, 2002; Ringer, 2004; Raadschelders, 2020; 2021). Weber atribui, portanto, um papel distinto para a cidade na evolução dos direitos, o que Habermas retomará na sua discussão sobre cidadania. O equívoco weberiano foi tomá-la como uma experiência única Ocidental⁶¹. Segundo Ringer (2004, p. 204), isso se deve ao “liberalismo burguês” de Weber que vê no “burguês do Ocidente medieval” um sujeito que surge “desafiando os seus senhores tradicionais”.

O ponto fundamental, no entanto — e que Weber atribui apenas à cidade Ocidental⁶², mas que não é exclusivo desta —, é que o processo de diferenciação de sujeitos e espaços políticos nas cidades as transforma em “associações organizadas” que contam “com órgãos administrativos especiais e sujeitos a leis próprias” (Ringer, 2004, p. 204). A necessidade de viabilizar e efetivar, em agrupamentos sociais cada vez maiores, a diferenciação das regras de coexistência, estabelecidas como direitos e deveres entre sujeitos políticos distintos, é que impulsiona a formação de uma infraestrutura específica de organização da vida humana associada: a constituição de agrupamentos sociais voltados à organização (definição de ordens, regras, funcionamento) da vida compartilhada no espaço público, em diferenciação da vida particular

⁶¹ Ringer (2004, p. 202–203) discute, politicamente, a cidade ocidental de Weber, que era uma “comuna” (*Gemeinde*) caracterizada por algum tipo de fortificação, com a presença de um mercado local ou regional, por vezes também ligado a rotas comerciais inter-regionais, dotada de um tribunal judicial municipal, juntamente a leis, pelo menos em parte, da própria cidade; e autonomia pelo menos parcial, com alguma forma de participação “burguesa” na seleção das autoridades municipais. “Com exceções temporárias ou rudimentares, segundo Weber, cidades mercantis ou produtoras com atributos políticos de “comunas” existiam apenas no Ocidente” (Ringer, 2004, p. 203).

⁶² Segundo Ringer (2004, p. 205), “considerando as causas da diferença entre as cidades ocidentais e asiáticas, Weber apontou para padrões culturais que investigou mais detalhadamente nos seus estudos comparativos das religiões chinesa e indiana. Assim, as restrições mágicas e as barreiras de clãs ou castas não apenas reduziram as chances de cooperação econômica, mas também impediu refeições partilhadas entre correligionários urbanos, juntamente com a confraternização política. Na antiga polis da tradição helênica, por outro lado, um ato real ou imaginário de ‘moradia conjunta’ incluía uma refeição cultural entre os fundadores da cidade que sobreviveu como um símbolo de fraternidade entre clãs urbanos e associações militares. Assim, a cidade ocidental da antiguidade já tinha algumas das características de uma ‘comuna’ (*Gemeinde*), e esse termo era ainda mais plenamente aplicável às cidades recém-fundadas da Europa medieval, onde o recém-chegado prestava juramento. um juramento como indivíduo para entrar na associação burguesa”.

familiar. É em função disso que Habermas (1962/2003, p. 17) defende que é “a esfera pública” que se estabelece primeiro como “um princípio organizacional de nosso ordenamento político”.

Na Modernidade, as regras de coexistência serão aplicáveis, em larga escala populacional, quando se tornarem direitos e deveres legitimamente atribuídos a pessoas que possuem vínculos formais, reconhecidos, com algum Estado Nacional (Carvalho, 2018). Nesse momento, “a constituição jurídica da comunidade política” (Habermas, 1994/2020, p. 27) assume um caráter racional-legal mais específico, segundo o qual as regras morais de conduta passam a ser formalizadas nas leis positivas — definidas e interpretadas segundo discussões racionais (e não tradicionais ou convencionais) do exercício do Direito como campo especializado do conhecimento. O debate racional passa a ser influenciado pelo nascimento das ciências, e questiona-se se cabe atribuir legitimação moral à razão. Inicia-se, portanto, um processo de desencantamento da reflexão moral do Estado pelo Direito como saber científico. Esse é o momento da tentativa de formação de uma “consciência moral universalista”, que procurará retirar do Direito a sua fundamentação transcendental (metafísica) que foi, por muito tempo, assentada no divino e na tradição. Nesse mesmo momento, porém, ocorre a institucionalização do Direito no Estado que culminará na formação das “instituições livres do Estado democrático de Direito”, ou seja, a consolidação de órgãos especializados na elaboração, na interpretação e na execução racional das leis, tornando o Estado parte de um sistema jurídico racional (Habermas, 1994/2020, p. 27).

De acordo com Habermas (1994/2020, p. 80–81), isso significa que, na Modernidade, a legitimidade racional do Estado foi “instaurada segundo um programa jurídico racional”, fruto de um longo processo de “desencantamento do direito pelas ciências sociais”. As ciências sociais, portanto, tomaram o lugar de legitimação racional do Direito que antes era da reflexão filosófica (ética e política) — a reflexão que pensou os direitos e deveres como algo associado a pessoas titulares de tais relações, assim reconhecidas porque abrigadas por uma comunidade política juridicamente estatuída, um debate que está na República, de Platão, na Política, de Aristóteles, na Cidade de Deus, de Santo Agostinho, e nos contratualistas (Rousseau, Locke e Hobbes), chegando a Kant e Hegel. Na Modernidade, porém, a legitimidade racional filosófica cede ao advento do pensamento científico, que tomará o lugar da reflexão moral⁶³. O curioso,

⁶³ Para alguns pensadores e pensadoras, essa não seria apenas uma característica do Direito, mas de toda a reflexão científica, ocupar o espaço que antes era da filosofia. Um efeito colateral disso seria a perda de espaço da epistemologia e da filosofia da ciência para a análise sociológica, como comentam sociólogos como John Law

segundo Habermas (1994/2020), é que isso não será feito apenas pelo Direito que se funda como ciência jurídica. A Economia reivindicará um espaço de legitimação do debate sobre direitos e deveres sob a guarida de um Estado-Nação, momento em que as teorias clássicas do Estado entraram em disputa com as teorias clássicas econômicas, inclusive as críticas, cuja maior matriz é a marxista. Nesse embate, porém, a visão clássica liberal sobressai, e discutir direitos deixava de ser uma questão ética, política ou de cidadania. Discutir direitos será discutir orçamentos e questões fiscais. Assim, a Ciência do Direito e a Economia Política passaram, a partir do século XVIII, a reivindicar para si o domínio do Estado para a definição dos direitos⁶⁴. Nessa disputa, a justificação científica do governo como problema sobressaiu na Economia.

De acordo com Habermas (1994/2020), isso define uma marca da Modernidade, principalmente, do século XVIII: a transformação da reflexão sobre razão prática em uma discussão que é agora científica e não moral, assentada no uso da razão como uma faculdade subjetiva (fruto do pensamento individual) que se basta como comprovação e legitimação — conforme previsto na crítica da razão pura kantiana. O Direito racional passa a ser capaz, portanto, como sistema racional jurídico, de universalizar conceitos ao mesmo tempo em que os positiva no Estado. Para Habermas (1994/2020, p. 33), foi assim que se estabeleceu a transposição de premissas transcendentais da filosofia do sujeito, baseada em virtudes universais, para a concretude positivada das leis racionalmente legitimadas, que colocam as pessoas reconhecidas pelo Estado “no papel de cidadão do mundo”, ou seja, como “o indivíduo se funde com o homem em geral — é um ‘Eu’ ao mesmo tempo na qualidade de singular e de universal”.

A esse idealismo oitocentista, segundo Habermas (1994/2020), acrescentou-se a dimensão da história no século XIX, cuja dialética entre o ideal e o real faz dos sujeitos (singulares e

(1991), Boaventura Santos (1989) e Sal Restivo (2017) e filósofos da ciência como Agazzi (2008). Law (1991, p. 3) argumenta que o debate epistemológico — sobre o que é possível conhecer e como é possível conhecer — teria sido “sequestrado” (*hi-jacked*) da filosofia.

⁶⁴ De Hobbes a Hegel, Habermas (1994/2020, p. 80–81) afirma, o Direito oscila entre análises que privilegiam ora o Estado, ora a sociedade. Habermas (1994/2020) fala de uma crítica feita ao direito racional que passa por essa disputa entre as teorias de Estado e as teorias econômicas na análise social da formação do Direito, cuja crítica foi feita no âmbito da Economia Política. Para a tradição das teorias de Estado, que passa por Hobbes e Rousseau, a importância é estabelecer o processo de reconhecimento das liberdades, para onde caminharão as teorias contratualistas de Rousseau, Locke, Kant e Thomas Paine, a liberdade individual é destacada, mas dentro da noção de igualdade de vontades (*volonté générale*, ou de participação no contrato social). Para as teorias econômicas, a liberdade individual das trocas é a principal forma de organização possível da sociedade capitalista, de onde se parte para estabelecer o igual poder de troca entre as pessoas, o Direito existe para garantir o funcionamento do mercado, como se deriva das obras de Stuart Mill, Adam Smith e David Ricardo.

universais) também sujeitos históricos, sintetizados na sua vinculação a um Estado. Este “espírito objetivo” cunhado por Hegel, conforme Habermas (1994/2020, p. 33) discute, demonstra o longo processo de racionalização que vincula o idealismo iluminista à noção aristotélica, em uma trajetória na qual “a sociedade encontra sua unidade na vida política e na organização do Estado”. Nesse longo arco de reflexão, de Aristóteles a Hegel, a vida em comum é o centro do modo de organizar a existência; uma existência permeada pela reflexão moral sobre a maneira justa de se organizar a sociedade (justiça social).

Dessa forma, para Habermas (1994/2020, p. 33), “a filosofia prática da modernidade” ainda assumia e defendia a “suposição de que indivíduos pertencem à sociedade como membros de um coletivo ou partes de um todo”. Ela ainda pretendia fazer prevalecer a reflexão moral sobre como deve ser organizada uma sociedade justa. Essa suposição foi capturada, porém, pelo Direito como ciência jurídica que pensa a organização do Estado como burocracia, regida por um Direito que aspira a ser, antes de tudo, técnico. A influência do positivismo sobre o Direito, portanto, afastará a reflexão moral de sua discussão, e com ela a centralidade do público como unidade moral à qual todos se vinculam como sujeitos pertencentes a uma comunidade que se quer socialmente justa. A última etapa de disputa da centralidade do Estado no organizar da vida social, porém, ocorrerá somente com a ascensão do capitalismo e a defesa da prevalência da ordem privada sobre os interesses públicos, algo feito pela Economia como ciência.

A visão de uma sociedade composta por indivíduos, auto-organizada sem o Estado, é uma ilusão, segundo Habermas (1994/2020), pois, desde o surgimento do Estado Moderno, os mecanismos de legitimação, de aprofundamento de direitos e de equilíbrio de deveres são dependentes do Direito racional-legal que, por sua vez, é dependente do Estado e de seus procedimentos racionais de construção política e de imposição da lei. Nesse sentido, conforme Habermas (1994/2020, p. 185) analisa, “o Estado se diferencia como uma instituição pública para o exercício burocrático da dominação legal” porque lhe foi conferida racionalmente a possibilidade de validar e impor o direito que é determinado, por sua vez, pelo processo de construção política. Ainda não se estabeleceu outra instituição racionalmente legítima capaz de ocupar esse lugar na contemporaneidade. Como defendem Holmes e Sunstein (1999/2023, p. 35), portanto, ao final, “todos os direitos são positivos”; e não só isso, todos os direitos são públicos pois são garantidos pelo Estado já que o mercado não consegue assegurar em larga escala o cumprimento das obrigações e o respeito aos direitos, pois, tal como Weber defendeu,

ele não tem o monopólio legítimo da violência para impor o cumprimento da lei (*law enforcement*).

Assim, “o Estado é necessário como poder de sanção, organização e execução porque os direitos devem ser impostos”, o que se materializa, principalmente, diante da ausência ou da tentativa de sua supressão de direitos, quando se recorre ao Poder Judiciário para que se reconheça e se restaure o direito lesado, ao Poder Legislativo para que se o defina e ao Poder Executivo para que o implemente (Habermas, 1994/2020, p. 185). Ao mesmo tempo, “o Estado moderno se serve do direito positivo como meio para organizar a sua dominação”, ou seja, a dominação do Estado que se impõe a todos é uma dominação legitimada pelo Direito racional, inclusive a de poder se valer da violência (Habermas, 1996/2018, p. 199). Trata-se de um tipo de poder que a Economia, por si só, não alcança. A Economia não consegue dizer o direito em larga escala, nem exigir o seu cumprimento por meio da violência legitimada racionalmente pela sociedade. Para isso, ela precisará dominar o Estado. Quando a Economia requer o domínio do Estado, o que ela reivindica não é primariamente a sua redução, mas o poder de dizer o Direito. É pelo Estado que se definem os direitos e deveres (no Legislativo), e é pelo Estado que se garantem a efetivação dos direitos e o cumprimento dos deveres (no Executivo e no Judiciário).

A Economia, porém, possui grande parte do domínio da produção e da distribuição de riqueza, inclusive, da utilizada para sustentar financeiramente o Estado. Assim, de um lado, a efetivação dos direitos depende da renda disponível do Estado para assegurá-los, ou conforme Holmes e Sunstein (1999/2023, p. 91) afirmam, “garantir direitos é distribuir recursos”, ou seja, investir para construir uma infraestrutura que os viabilize. De outro, conforme Dworkin (2019, p. IX) afirma, “a distribuição das riquezas é produto de uma ordem jurídica”, ou seja, a distribuição de riquezas na sociedade depende dos princípios, regras e interpretações que definem as propriedades e as maneiras legítimas de assegurá-las, bem como de realizar suas trocas. Logo, o Estado se encontra envolvido nas duas pontas — da necessidade de riqueza e renda para funcionar e na definição da cidadania que afeta essas mesmas formas de distribuição de riqueza e renda —, e é envolvido pela Economia também nestas duas pontas — na dependência financeira e na pressão para conformar uma ordem jurídica que distribuirá a riqueza e a renda de modo favorável a determinados grupos sociais.

Essa análise econômica da Administração Pública foi realizada de modo mais aprofundado, pela primeira vez, no surgimento da Economia Política Clássica. Conforme Foucault (1979/2008, p. 19) discutiu, por um lado, “a economia política” surgida no século XVIII foi o que “possibilitou assegurar a autolimitação da razão governamental”, mas, por outro, o que ela reivindicou foi pensar moralmente a relação entre Estado e mercados. Até o século XVII, segundo Foucault (1979/2008, p. 42), o mercado era orientado pela reflexão moral, tido como “um lugar de justiça”, no sentido de “um lugar dotado de uma regulamentação extremamente prolífica e estrita”, com regras sobre tipo de produtos, formas de venda, direitos e deveres, ou seja, um “lugar dotado de regulamentação - isso era o mercado”. Era um lugar de justiça também por ser um local em que se deveria praticar o “preço justo”, ou seja, “um preço que devia manter certa relação com o trabalho feito, com as necessidades dos comerciantes e, é claro, com as necessidades e as possibilidades dos consumidores” (Foucault, 1979/2008, p. 43). O mercado era, portanto, “um lugar privilegiado da justiça distributiva”, de maneira que “as regras do mercado faziam que se chegasse a um arranjo para que, se não as [pessoas] mais pobres, pelo menos alguns dos mais pobres pudessem comprar coisas, assim como as mais ricas” (Foucault, 1979/2008, p. 43). Pensar moralmente o mercado implicava estabelecer sanções para viabilizar essas regras de modo que, segundo Foucault (1979/2008, p. 43), o mercado era um local em que também se dizia o direito, ou seja, “era um lugar de jurisdição”.

A partir do século XVII, segundo Foucault (1979/2008, p. 44), o mercado perde essa conexão com o lugar de justiça ou de um lugar de jurisdição, passando a ser um lugar “que obedecia e devia obedecer a mecanismos ‘naturais’, isto é, mecanismo espontâneos”. É o surgimento do positivismo das ciências puras. Tais mecanismos, portanto, seriam “tão espontâneos que quem tentasse modificá-los só conseguiria alterá-los e desnaturá-los”, algo que só o Estado poderia fazer, como um agente heterônomo à pureza dos mercados. A partir disso, o mercado passa a ser, no século XVIII, de acordo com Foucault (1979/2008, p. 44), “um lugar de verdade”, dotado de uma “verdade natural”, que dizia o que é certo e o que errado no modo de ordenar a vida social. E isso fará com que questões econômicas, como os preços, ganhem outra conotação, vindo a “constituir um padrão de verdade que vai possibilitar discernir nas práticas governamentais as que são corretas e as que são erradas” (Foucault, 1979/2008, p. 45).

O mercado se torna, então, segundo Foucault (1979/2008, p. 45), um “lugar de veridicção”, que diz a verdade do mundo. Para Foucault (1979/2008), porém, a instituição moderna detentora do

poder de dizer a verdade, até então, era o Estado por meio do Soberano e seu poder judiciário. Isso colocará Estado e Mercados em disputa pelo poder de dizer a verdade sobre a melhor forma de se organizar a sociedade. Apesar disso, segundo Bourdieu (1989, p. 236), “o poder judicial” é mais forte, pois diz não só a verdade (*veredictio*) “por meio dos veredictos acompanhados de sanções”, mas também delimita quem diz o direito (*jurisdictio*), definindo quem é o “detentor do monopólio da violência simbólica legítima” capaz de impor essa verdade sobre o mundo. Assim, de um lado, “o veredicto do juiz”, diz Bourdieu (1989, p. 236), mais que qualquer ciência ou religião, “resolve os conflitos ou as negociações a respeito de coisas ou de pessoas ao proclamar publicamente o que elas são”: verdadeiras, falsas, devidas ou indevidas, justas ou injustas. O mercado não tem esse poder e, portanto, quer fazer de sua veridicção uma jurisdição. É aí que entram em choque, portanto, com a ascensão do mercado capitalista, o poder simbólico e fático do mundo jurídico com o poder material do mundo econômico.

O Estado domina o poder simbólico, fático e legítimo do Direito e intervém — legitimado pela racionalidade jurídica dos tribunais — no poder material da economia. Conforme Bourdieu (1989, p. 236–237) discute, o poder simbólico do discurso privado do mercado é limitado, ele não “pertence à classe dos atos de nomeação ou de instituição”, tal qual o discurso público, institucionalizado do Direito, cristalizado no poder judicial. O poder judicial, segundo Bourdieu (1989, p. 236–237), é o poder simbólico por excelência que se impõe a todos, ele é diferente do “discurso privado – *idios logos* –, que só compromete o seu autor, não tem qualquer eficácia simbólica” em larga escala. Nesse sentido, conforme Bourdieu (1989, p. 237) afirma, “o direito é a forma por excelência do discurso atuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos”. É esse o poder ao qual o discurso privado aspira.

A alteração no entendimento do sentido do mercado acompanha a mudança no sentido do governo. Segundo Foucault (1979/2008), o século XVIII vê nascer a biopolítica⁶⁵, em que o Estado liberal expande a verdade dita e controlada pelo soberano, que se impunha sobre os indivíduos, para o domínio dos corpos pelo Estado, como política de controle e repressão. Há uma “razão de Estado” (Foucault, 1979/2008, p. 62) que era a ação direta sobre as pessoas e coisas que muda para uma “razão do Estado mínimo”, que deixa de se preocupar com o domínio

⁶⁵ Motta (1986, p. 76) argumenta que há, nesse aspecto, uma característica de organização burocrática que é necessária à imposição do Estado-Polícia como poder disciplinar, um poder que não está apenas no Estado, mas que está fortemente detectado neste, a burocratização se espalha por outras organizações sociais. Assim, “de fato, o poder disciplinar é um elemento essencial no tipo de organização que a burocracia enquanto grupo social fez prevalecer sob o capitalismo, inicialmente a serviço da burguesia e, posteriormente, a seu próprio serviço”.

direto das pessoas e coisas e passa a se ocupar da administração dos interesses, naquilo que Foucault (1979/2008, p. 63) chamará de “república fenomenal dos interesses”. Foucault (1979/2008, p. 11) afirma que, até a Idade Média, “a prática judiciária havia sido o multiplicador do poder real”, pois foi por meio do Exército e do Sistema Judiciário que o rei “limitou e reduziu os jogos complexos dos poderes feudais”. Era um Estado de Justiça, segundo Foucault (1979/2008). Nos séculos XVI e XVII, essa visão se modifica. As teorias do Direito e as práticas judiciais passarão a ser “subtratoras do poder real” (Foucault, 1979/2008, p. 11). A partir desse momento, o direito será um ponto de apoio para toda pessoa “que quiser limitar essa extensão indefinida de uma razão de Estado que toma corpo num Estado de polícia” (Foucault, 1979/2008, p. 11). No século XVIII, portanto, os mercados passam a aspirar o poder de dizer o direito tanto quanto de limitar o poder de quem já o diz, ou seja, do Estado.

Assim nasce, da reflexão moral desencantada pela ciência, uma disputa pelo controle do Estado entre o Direito e a Economia como ciências, que evoluirá, rumo ao século XX, para o conflito entre a Administração Pública e a Gestão Empresarial como polos de dominação burocrática influenciados por esse confronto. Da evolução do debate jurídico, chega-se à discussão da Administração Pública situada dentro de uma conceituação que aproxima as várias noções de Estado de Direito (*Rule of Law*, *Rechtsstaat*, *État Legal* ou *État du Droit*), e, embora haja variações no entendimento, esse conceito pode ser compreendido como a sociedade orientada pelo direito racionalmente constituído, tal qual Habermas (1994/2020) discute. É uma sociedade que se organiza com base em princípios e regras sistematizadas em normas (codificadas ou não) e jurisprudências, e que tem no Estado uma figura de legitimação central (Goodnow, 1904; Meira, 2016; Böhm; Weigand, 2017; Moreira, 2017; Kotzur, 2021). Da discussão econômica, chega-se à visão do Estado como elemento ora necessário ao desenvolvimento da ordem econômica (Keynes, 1936), ora perturbador dessa mesma ordem (Hayek, 1944).

Esse mesmo Estado, portanto, representará um desafio ontológico à Ciência Econômica neoclássica que surgirá em avanço (e oposição) à Economia Política Clássica. Para aquela, o Estado é uma perturbação e não deveria existir, mas a análise histórica (política, econômica e social — típica da Economia Política) demonstra que o que não existe é capitalismo sem Estado. Conforme Habermas (1994/2020) discute, porém, a expansão da Economia como ciência social na Modernidade a estabelece como uma ciência do capitalismo, um olhar que — contrariamente

ao discurso de senso comum — também é desejoso do Estado. A Economia enfrentará o desafio ontológico do Estado ao refletir sobre as superações das crises econômicas via ação pública estatal, desejando expandir o poder dos mercados sobre o setor público. A partir desse ponto, inicia-se um processo de tentativa de transferência de domínio da discussão da Administração Pública da ciência jurídica para a econômica. A influência organizacional da economia, porém, contará com um reforço do olhar organizacional que se institucionaliza academicamente como empresarial, na revolução dupla que ocorrerá no início do século XX. Será a partir desse momento que se reivindicará a diferenciação entre o modo de organizar privado da economia empresarial (gestão) do modo de organizar jurídico-político do Estado (administração).

Isso explica por que, em definições da primeira metade do século XX, os termos gestão e administração eram tratados ainda de modo intercambiável, em que a Administração era uma forma de gestão ou a gestão seria uma forma de administração, como feito por Morstein Marx (1949, p. 1126): “a Administração Pública pode ser vista como o processo de gestão da grande massa de negócios governamentais”. Sob forte influência do Direito, Morstein Marx (1949, p. 1127), assim como a maior parte dos autores de sua geração, definia a Administração Pública a partir da ideia de infraestrutura do Estado, tal como preconizado no Direito Administrativo, “a Administração Pública”, dizia ele, “denota uma estrutura concreta de controle e uma atribuição específica de autoridade”. De forma similar, Goodnow (1904, p. 72) definia a Administração Pública como “a função de executar a vontade do Estado”, e Willoughby (1930, p. 39) afirmava que “a Administração Pública, vista de forma ampla, abrange todos os assuntos relacionados com a organização e funcionamento da máquina governamental”.

A Administração Pública encontrar-se-á, portanto, cindida entre estes dois poderes, que Bourdieu (1989) qualificará como o material da Economia e o simbólico do Direito. Entre eles, tem-se a razão prática organizacional — do poder burocrático — que ficará cindida entre as esferas do público (Estado) e dos mercados (empresas). O que ocorre entre Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública, portanto, é um espaço de disputa entre estes poderes, dos mercados (Economia), do Estado (Direito) e das Organizações (Gerencial ou Administrativo ou de Governança). E eles expressar-se-ão na disputa sobre direitos e deveres, sobre as formas de se organizar a vida social em comum, limitando ou não os poderes de um ou de outro. A disputa fundamental é “pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer,

a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem” (Bourdieu, 1989, p. 212), seja a distribuição de direitos e deveres, seja a de riqueza e renda.

Na visão dominada pelo Direito, consolidou-se a noção de Administração Pública como infraestrutura organizacional do Estado, cujo “aparelhamento” e “conjunto de atividades” (Medauar, 2018, p. 39) foram se tornando mais complexos e variados com o tempo. Embora seja centrado nas “atividades inerentes ao Estado e aos seus fins” (Gomes, 2006, p. 19), as formas de prestação dessas atividades, na virada para o século XXI, passam a contar com mecanismos contratuais de delegação de prestação de serviços que ultrapassam as fronteiras tradicionais dos órgãos e agentes vinculados, direta e indiretamente, ao Estado e alcançam organizações não governamentais e demais agentes do setor privado. Apesar dessas novas formas de prestação, os principais mecanismos de responsabilização sobre a execução dessas atividades ainda tendem a ser centralizados na infraestrutura no Estado (Bitencourt Neto, 2017). Assim, a despeito das disputas teóricas sobre outras definições, princípios e conceitos do campo do Direito Administrativo (Binenbojm, 2005; Maffini, 2010; Gabardo; Hachem, 2010; Cristóvam, 2014; Medauar, 2017; Kessler; Sabel, 2021), e de ser comum ressaltar que a Administração Pública “não é um conceito unitário ou preciso” (Mattarella, 2018, p. 65), pode-se dizer que, com a evolução do debate jusadministrativista, houve uma relativa convergência para alguns de seus aspectos que permitiriam delinear uma definição mais geral. Existe um relativo consenso, portanto, quanto ao entendimento de que a Administração Pública se refere à “estrutura da burocracia estatal” e “às suas funções” (Binenbojm, 2005, p. 118), que se organizam como “um meio de prestação de múltiplos serviços públicos” (Harlow, 2005, p. 293), regidos por um “sistema de direito” (Burgi, 2020, p. 147) que se observa como um “sistema coerente de princípios e regras” (Mattarella, 2018, p. 27).

Essa abordagem do Direito, porém, não se distancia da abordagem da Economia, pois o desenvolvimento do Estado acompanha o desenvolvimento do capitalismo como modo de produção e de distribuição de riquezas, regulados por mecanismos privados e públicos de negociação, mas com a diferença de que “os contratos privados não têm efetividade a menos que o Estado disponibilize todo o seu poder coercitivo para garanti-los”, conforme Holmes e Sunstein (1999/2023, p. 73) argumentam. Isso coloca a Economia sempre dependente do Estado e em conflito sobre o modo de organizar (Administração Pública) tanto as regras do convívio social quanto as trocas materiais.

Conforme Elinor Ostrom (1998, p. 3) discute, essa dependência dos mercados em relação ao Estado colocará em oposição o liberalismo político de Hobbes e o liberalismo econômico de Adam Smith, quanto à “possibilidade de resultados benéficos surgirem de contribuições independentes de muitos indivíduos que perseguem os seus próprios interesses, dentro de um conjunto de regras acordadas”. O individualismo egoísta (autointeressado) de Hobbes conduz à necessidade de um *Leviathan* para evitar a guerra, ao passo que o mesmo comportamento, para Smith, leva à auto-organização e à competição eficientes. A solução seria, segundo Habermas (1963/2013, p. 114), reconhecer que “a soberania do poder do Estado resulta da necessidade de obrigar a validade do sistema do contrato”. A violência do Estado não seria apenas para evitar a guerra de todos contra todos, mas para assegurar o cumprimento dos pactos firmados por indivíduos em suas contratações. O problema da Administração Pública, portanto, passaria a ser compatibilizar a ideia de que a mão invisível do mercado não requer auxílio da mão visível gerencial, mas precisaria, em algum momento, da mão opressora do Leviatã. A conexão seria por meio da manifestação da escolha racional coletiva que origina o Leviatã: o Direito. Diferentes abordagens econômicas voltar-se-ão para o papel do Direito na inter-relação dos mercados com o Estado, promovendo um ajuste entre Smith e Hobbes⁶⁶.

O confronto estabelecido, portanto, será o de definir (no âmbito do dever ser) a organização ideal da vida humana associada sob qual modo de dominação social hegemônico, o do Estado e sua Administração Pública, ou os das Empresas Privadas e da Gestão Empresarial nos mercados. O século XX verá a ascensão do gerencialismo a dominar o setor público diminuindo o espaço da Administração Pública. E o início do XXI vê-lo-á se expandir sobre a sociedade via consolidação do neoliberalismo. Nesse percurso, o espaço para a reflexão moral se perdeu ante o positivismo trazido pela ciência gerencial hegemônica, e a abordagem paradigmática tentou colocar a ascensão da gestão como a prova cabal de sua superação.

⁶⁶ É em função dessa defesa do Leviatã como quem promove o cumprimento das contratações na ação individual que Habermas (1963/2013, p. 119) argumenta que “Hobbes é o verdadeiro fundador do liberalismo”. Segundo Habermas (1963/2013, p. 119), essa ação estatal legitimada racionalmente não seria um todo desarticulado, mas sistematizado em princípios que se voltam para legitimar a ação individual da seguinte forma: a) a dominação é instituída em virtude da paz e aspira-se à paz em razão do bem-estar; b) o dominador cuida do bem-estar dos cidadãos por meio de leis; c) as leis têm caráter de normas formais e gerais; d) o dominador cuida para que haja o mínimo possível de leis para dar o máximo conforto aos cidadãos. O conforto é expresso em sua liberdade de contratar.

5.3 A evolução dialética da Administração Pública como ciência normativa interdisciplinar

Dada a insuficiência da abordagem paradigmática, que tem esvaziado a Administração Pública, propõe-se, a partir deste ponto, a sua reinterpretação com base no olhar crítico habermasiano, que colocou o Estado no centro da disputa do desencantamento da reflexão moral pelas ciências sociais jurídicas e econômicas (Habermas, 1994/2020). Para tanto, será preciso reconstruir a matriz do pensamento moderno da Administração Pública que é cindido entre duas influências principais, a europeia e a estadunidense, segundo uma disputa pelo domínio do Estado, na discussão organizacional, sob influência do Direito e da Economia. Por ter se institucionalizado autonomamente primeiro e devido à crescente influência cultural, política e econômica dos EUA no século XX, quando a *Pax Americana* substitui a *Pax Britannica* no contexto internacional, a visão estadunidense se disseminou pelo mundo. Ela serviu de base para o marco temporal do que se entendeu como paradigma da Administração Pública Tradicional, e para o seu marco teórico, supostamente dado pela diáde Wilson-Weber, tendo influenciado, inclusive, classificações e periodizações de evolução do pensamento administrativo no Brasil. A análise da história das ideias e dos marcos institucionais da Administração Pública moderna, porém, indica que essa é uma leitura limitada.

O que se entende como um paradigma de 100 anos da Administração Pública Tradicional corresponde, na verdade, ao nascimento da disciplina da Administração Pública, nos EUA, até o seu questionamento, na década de 1980, pelo que ficou conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management*). A Administração Pública como modo de dominação burocrática moderno, porém, vem de um longo processo de racionalização da Modernidade, tal qual Habermas (1962/2003; 1981/2012a, 1981/2012b; 1994/2020; 1996/2018) analisa. O momento de seu nascimento como disciplina científica, porém, realmente se situa no turbulento período de transição entre o Longo Século XIX e o Longo Século XX, interstício conhecido por Hobsbawm (1975/1995) como a Era dos Impérios. É a época em que a Administração tem a sua dupla revolução (*dual revolution*) que resulta na institucionalização acadêmica da Administração de Empresas e da Administração Pública como disciplinas científicas. Diferentemente do proposto pela abordagem paradigmática, porém, esse momento não define o surgimento de um único paradigma da Administração Pública, mas o da institucionalização

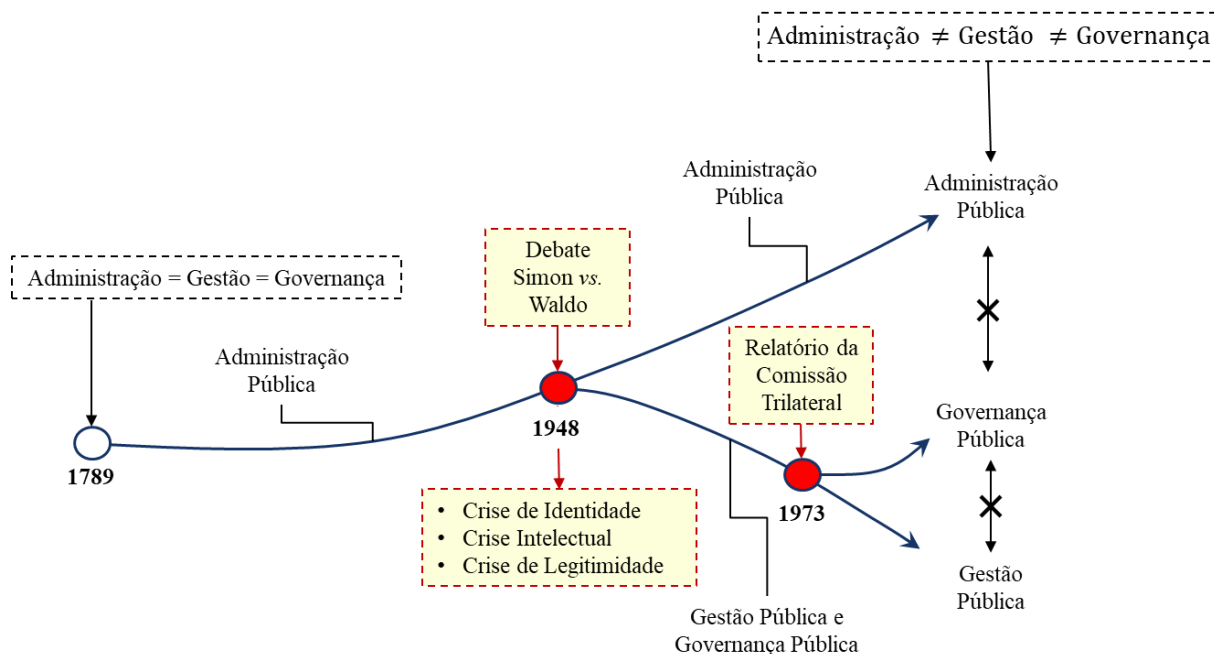
da disputa sobre os modos de se organizar a vida humana associada entre a visão do mercado (como um Prometeu desacorrentado) e a do Estado (como um Leviatã). Uma disputa que ocorre entre a Gestão de Empresas e a Administração Pública e que formará as bases para o embate, a partir de meados do século XX, entre os movimentos da Gestão Pública (*Public Management*), influenciado pela intensa transformação organizacional das Indústrias, e da Administração Pública (*Public Administration*), influenciado pela formação do Estado de Bem-Estar Social.

Conforme Habermas (1994/2020) discute, esse será o momento em que o pensamento sobre o Estado, do longo século XIX, desencantado pela Ciência Jurídica, perderá espaço para a reflexão econômica, que fará do longo século XX, segundo Bradford DeLong (2024), o século da economia. Ao mesmo tempo, a preponderância do econômico encontrará eco na ascensão do gerencialismo como fenômeno social, fazendo do século XX, conforme Chandler Jr. (1984) argumenta, um século do Capitalismo Gerencial. É sob a influente força social do gerencialismo que a década de 1960 marca o momento em que administração (*administration*) e gestão (*management*) deixam de ser sinônimos para se tornarem visões distintas sobre os modos de se organizar a vida humana associada. Estabelece-se, assim, a disputa entre a Nova Gestão Pública e a Administração Pública Tradicional não como uma transição paradigmática, mas como uma luta pelo controle do Estado, sob o domínio da Economia, como teoria, e da Gestão, como prática.

O que está por trás da disputa entre Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública não é, portanto, um embate entre paradigmas, mas a disputa entre Prometeu (Mercados) e Leviatã (Estado) pelo domínio dos modos de se organizar a vida humana associada, uma disputa que, sob o Capitalismo, é centrada na determinação dos direitos e deveres (cidadania) sob pressão da distribuição de riqueza (renda). Em um Capitalismo que se define como Gerencial, a visão da gestão (*management*) passa a cumprir um papel fundamental nessa disputa, promovendo um longo processo de duplo esvaziamento do Estado: a) um esvaziamento prático, com as reformas gerencialistas da Nova Gestão Pública; e b) um esvaziamento teórico, com as propostas do *Hollow State* das muitas variações da Nova Governança Pública. Ao se compreender essa história, as ideias-chave e os marcos institucionais do que se entende como Administração Pública Tradicional mudam. Gestão Pública e Administração Pública chegam a se apresentar não como paradigmas alternativos de uma mesma ciência, mas como disciplinas

científicas diferentes. Assim, em vez da abordagem paradigmática delineada na figura XX, o que se defende é uma abordagem dialética estilizada pela figura XX.

Figura 9 – Abordagem dialética do desenvolvimento da Administração Pública



Fonte: elaboração própria.

Para a abordagem dialética, o que se está discutindo é a formação da Administração Pública Moderna que se intensifica após 1789, com o surgimento dos Estados-Nação e a consolidação do Capitalismo Industrial. Após isso, o processo de racionalização do Estado e a burocratização do mundo social levarão à dupla institucionalização acadêmica e profissional da Administração Pública e Privada. Em um longo período desde o surgimento das burocracias modernas até meados do século XX, administração, gestão e governança serão tomadas, praticamente, como sinônimos. Isso começa a mudar com os embates empreendidos entre a Administração de Empresas e a Administração Pública, e encontra um ponto de divergência fundamental no debate entre Simon e Waldo, em 1948, que os coloca em apropriações diferentes da obra de Chester Barnard e que culminará nas crises de identidade, intelectual e de legitimidade do campo da Administração Pública, levando ao domínio teórico da Economia e prático da Gestão. Essas crises tornar-se-ão recorrentes e institucionalizarão a divergência entre o caminho gerencial (da Gestão Pública e da Governança Pública) e o percurso administrativista (Administração Pública). Em 1973, um esforço fundamental de diferenciação ocorrerá quando a perspectiva da governança se instaura internacionalmente, tornando a discussão sobre a

Administração Pública, que era sobre o controle do Estado, em uma disputa geopolítica oficialmente neoliberal. A partir disso, opera-se uma divisão na proposta gerencialista entre a Gestão Pública e a Governança Pública, tornando-se administração, gestão e governança perspectivas distintas, sendo que as perspectivas da gestão e da governança passam a se valer do cientificismo paradigmático para tentar se legitimar como conhecimento hegemônico. O embate pelo domínio do Estado, porém, é mais prático que teórico, daí essas perspectivas conseguirem se estabelecer mesmo diante de sua grande fragilidade conceitual.

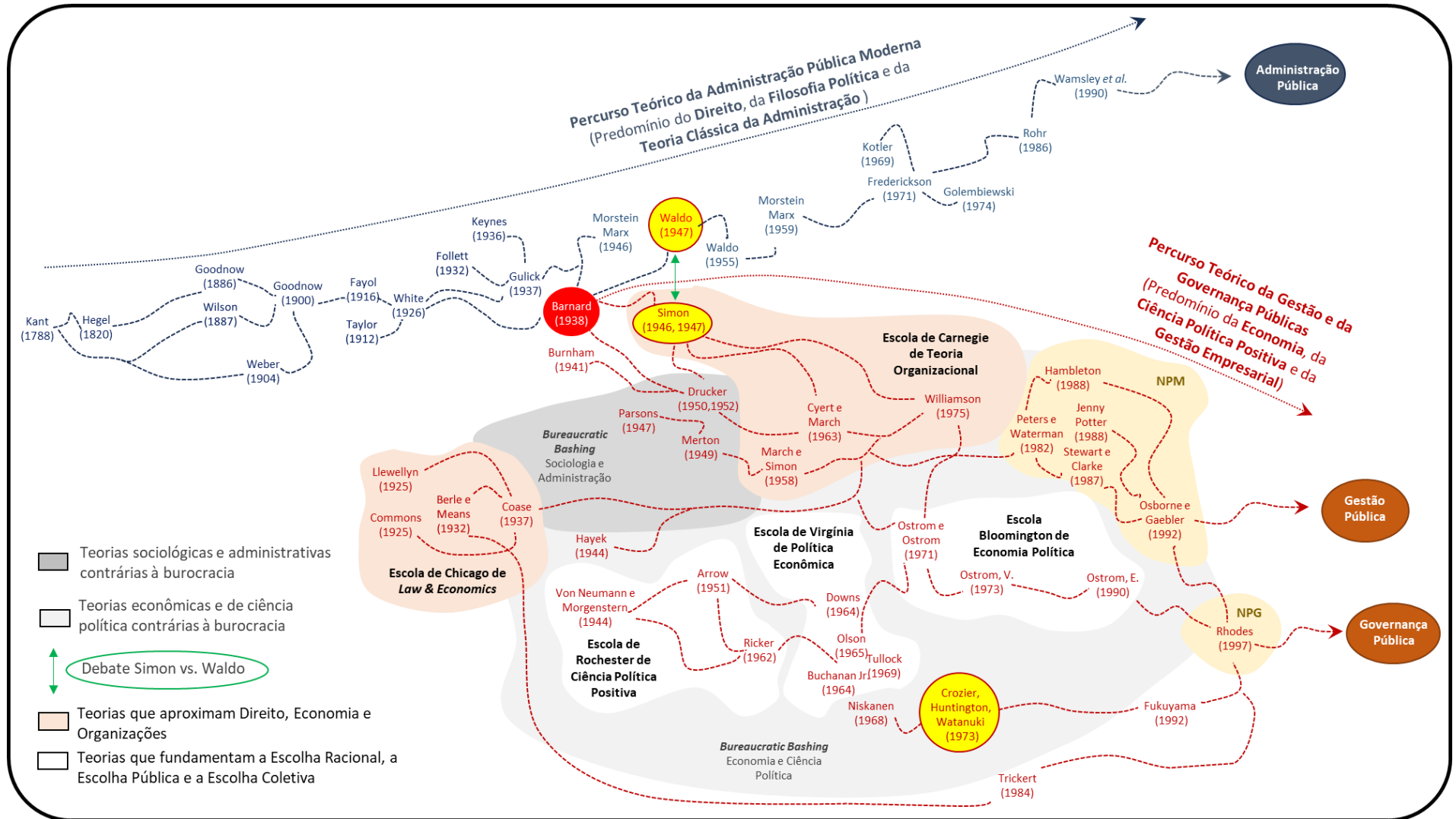
Diferentemente da abordagem paradigmática, o que se propõe é que a Administração Pública Moderna possui raízes anteriores, sobretudo, europeias, nos chamados Modelos Napoleônicos e de Westminster, que se desenvolveram entre o final do século XVIII e meados do XIX, e influenciaram a formação da Administração Pública estadunidense, dividida entre a ortodoxia, ao final do século XIX, e a constituição do Estado Administrativo (*Administrative State*), em meados do século XX (Kickert, 2007). Os Modelos Napoleônicos, de Westminster e do Estado Administrativo indicam, portanto, a evolução do longo e conflituoso processo de burocratização do Estado, primeiro sob a preponderância da reflexão jurídica, que levará, sob a consolidação do capitalismo, à necessidade de sua inserção cada vez maior na economia a fim de estabilizar as suas crises e enfrentar as desigualdades socioeconômicas desse sistema. Eles são a base sobre a qual se constituirá o Estado de Bem-Estar Social, no reconhecimento de que, sob o capitalismo, os direitos só podem se efetivar se houver proteção social suficiente para superar os obstáculos de sua intensa desigualdade na distribuição de riquezas. O longo arco da formação do Modelo Napoleônico, em 1789, ao Estado Administrativo, em 1946, é que constitui o que se entende por Administração Pública Tradicional, e que deveria ser denominado como o período da origem da Administração Pública Moderna.

O surgimento da Gestão Pública não representa um novo modo de se fazer ciência, mas um enfrentamento direto ao Estado de Bem-Estar Social, em uma oposição que não substitui a Administração Pública Moderna, mas a transforma. Não há superação, mas síntese. As propostas do novo (Gestão Pública e Governança Pública) se imiscuem no velho (Administração Pública). A abordagem paradigmática, porém, diante de seu esvaziamento teórico, não observa adequadamente que administração, gestão e governança são conceitos de uma mesma matriz de pensamento sobre o modo de organizar a vida humana associada, como as três faces de Janus. O que ela faz é colocar diante de cada face um espelho, impedindo a

compreensão de sua própria complexidade multifacetada. Todos os modos de organizar a vida humana associada possuem elementos de administração (como dominação racional hierarquizada) que se operacionalizam segundo técnicas de gestão (princípios e ferramentas de organização) em diferentes arranjos de governança (modos laterais de coordenação não hierarquizados). É preciso recuperar a origem dessas conceituações, para fazer avançar adequadamente a reflexão e a prática da Administração Pública em um contexto de esvaziamento do Estado, pressionada pela disputa entre o Direito e Economia, ante um mundo neoliberal, financeirizado e gerencialista e em plena modificação tecnológica das relações de trabalho.

O percurso teórico estilizado na figura 9 anterior pode ser aberto e demonstrado com a incorporação das principais obras teóricas, conforme a figura 10 seguinte. É essa trajetória que será discutida a seguir.

Fonte: elaboração própria.

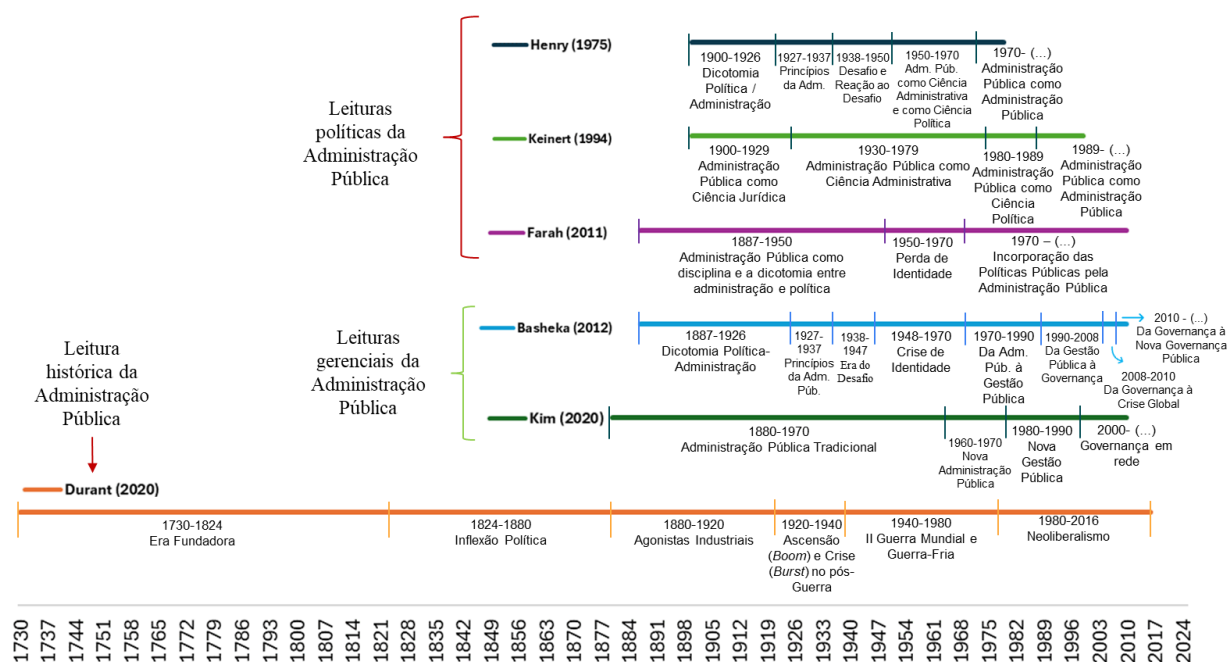


5.3.1 A Administração Pública Moderna: da primazia do Direito à dominação econômico-gerencial

Com o avanço das pesquisas históricas sobre Administração Pública, o que se observou foi que a periodização convencional paradigmática tem sido, aos poucos, abandonada. Conforme analisado, uma das mais tradicionais periodizações é a proposta por Henry (1975) com cinco paradigmas, partindo de 1900. Seu trabalho serviu de base para a proposta paradigmática de Keinert (1994) para o Brasil, igualmente partindo de 1900, e que também se tornou bastante influente, alcançando a periodização trazida por Farah (2011), que recua um pouco mais, até o ponto inaugural da Administração Pública por Woodrow Wilson, em 1887. Keinert (1994) e Farah (2011) basicamente aglutinam a estrutura de Henry (1975), indo dos seus cinco paradigmas para quatro e, depois, apenas três. Nas três abordagens, segue-se o embate da Administração Pública com a Ciência Política como linha de análise, uma disputa que está na origem das disciplinas acadêmicas nos EUA, tendo, como ponto de partida, a separação entre as duas e, de chegada, a incorporação de uma agenda de pesquisa de políticas públicas pela Administração Pública.

As leituras contemporâneas de Basheka (2012), Kim (2020) e Durant (2020), porém, já indicam que essas periodizações tradicionais foram estendidas com um olhar para o passado que identifica raízes históricas mais distantes nos modos de se organizar a Administração Pública Moderna. Basheka (2012) e Durant (2020) não utilizam mais a ideia do paradigma e falam, sim, de períodos. Basheka (2012) e Kim (2020) enfatizam as transições entre Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública, enfocando as reformas gerencialistas (gestão pública e governança pública). Durant (2020), por sua vez, utiliza como marcos os contextos históricos, e não mais os movimentos intelectuais da Administração Pública. Pode-se, portanto, diferenciar as leituras entre a política (Herny, Keinert, Farah), a gerencial (Kim e Basheka) e a histórica (Durant), conforme demonstrado na figura 11.

Figura 11 – Linhas do Tempo das periodizações da evolução da Administração Pública Moderna



Fonte: elaboração própria.

O que essas demarcações indicam é que há um desacoplamento entre a discussão sobre os momentos históricos de surgimento da Administração Pública, com as discussões teóricas sobre Administração Pública, em suas perspectivas políticas e gerenciais. Isso decorre do fato de as análises não trabalharem conjuntamente os marcos históricos de uma ideia de Modernidade, tal qual Habermas (1981/2012a; 1981/2012b) e Foucault (1975) o fazem ao discutir o Estado e sua infraestrutura burocrática. Movimentos intelectuais e contexto político não podem ser dissociados. Assim, é possível perceber que esse desacoplamento é forçado, pois muitos dos marcos utilizados para distinguir paradigmas não se voltam a diferenças teóricas e tecnológicas, mas a eventos históricos, como as crises econômicas de 1929 e 2008 usadas por Henry (1975) e Basheka (2012), a primeira eleição pós-redemocratização no Brasil, em 1989, por Keinert (1994), ou a eleição de Reagan e Thatcher, relacionadas a todos, em especial a Farah (2011) e Kim (2020). O que todas essas abordagens têm em comum, porém, é o tamanho da influência da leitura estadunidense. Todas as abordagens, à exceção de Durant (2020), pautam-se pela realidade histórica dos EUA para definir a compreensão da Administração Pública no mundo todo. Nisso, ignoram a contribuição ao pensamento hegemônico dada pelas leituras europeias, assim como as contribuições não europeias que caminham à margem.

Para ajustar essa compreensão, portanto, sugere-se o resgate do olhar histórico ampliado pelo contexto geográfico. Nesse sentido, não há como discutir Administração Pública Moderna sem falar de Modernidade. E assim, o primeiro recuo a ser dado é o da origem do Estado Moderno. É a partir da Modernidade que se chocam, tal como Habermas (1994/2020) defende, Direito e Economia pela disputa da interpretação intelectual científica do Estado fora da reflexão moral da filosofia, em um debate mais amplo sobre o advento da racionalização científica em oposição à razão filosófica. Schechter (2010, p. 32) afirma que se pode sintetizar esse debate nas posições de Weber e Hegel sobre o Estado, pois “a redefinição do Estado por Weber contra Hegel reflete a ideia de que, no período de 1789 a 1918, ocorre uma mudança sutil, mas dramática, na própria noção do que é a razão”.

O Estado Moderno nasce em 1789 (Hobsbawm, 1962/1996; 1978/2005), mas a Administração Moderna se consolida apenas após a Primeira Guerra Mundial. Entre um evento e outro, o Estado se racionaliza, em direção à codificação normativa racional. Assim, segundo Schechter (2010, p. 32), “a racionalização do Estado, em oposição ao Estado racional evocado nos escritos do Hegel maduro, é um Estado cuja legitimidade não se baseia num conceito substantivo de liberdade ou emancipação”, ele não se sustenta mais apenas como fruto de uma reflexão filosófica idealizada. A sua legitimação continua sem ser divina ou tradicional, é racional, mas de uma razão que não é mais apenas filosófica, é institucionalizada na lei, “baseia-se, em vez disso, no mero fato de os regulamentos e estatutos estatais estarem codificados na lei e não incorporados em figuras de autoridade carismáticas ou tradicionais”. A sua legitimação, como Weber propôs, é racional e legal, algo que nunca se desfez desde então. A percepção dessa mudança não é possível sem um olhar histórico de longa duração.

A ideia da longa duração dos fenômenos sociais não é nova na história. A obra de Fernand Braudel (1984, p. 620) é amplamente reconhecida na análise do capitalismo⁶⁷ segundo sua “longa duração” (*la longue durée*), eventualmente traduzida como longo prazo. Segundo Braudel (1984, p. 621), “a longa duração é constituída por uma sucessão de movimentos

⁶⁷ Assumindo-se tributário das obras de Theodor Mommsen, Michael Rostowtzeff e Henri Pirenne, Braudel (1984, p. 620) defende que “havia sinais anunciando a chegada do capitalismo” muito antes do seu surgimento no século XVIII, os quais, segundo sua pesquisa, seriam: a) a ascensão das cidades e do comércio; b) a emergência de um mercado de trabalho; c) a crescente densidade populacional da sociedade; d) a difusão do uso do dinheiro; e) o aumento da produção; f) a expansão das comunicações e do comércio de longa distância ou do mercado internacional.

repetidos, com variações e renascimentos, períodos de declínio, adaptação ou estagnação”. Braudel (1984; 1987; 2009) busca demonstrar com esse conceito que, sob o olhar histórico da longa duração, os fenômenos nunca estão postos de maneira imóvel, sendo possível detectar bem antes os sinais que apontavam para o seu surgimento, assim como é possível ver no hoje para onde eles poderão ir.

De maneira similar, defende-se aqui que a longa duração braudeliiana dos fenômenos históricos pode inspirar, analogamente, uma análise de longa duração das ideias administrativas, mais especificamente, das ideias sobre a Administração Pública como um antigo debate a respeito do domínio do Estado para influenciar a dominação da sociedade⁶⁸. Mais do que isso, a longa duração das ideias administrativas permitiria apontar “movimentos repetidos, com variações e renascimentos, períodos de declínio, adaptação ou estagnação” (Braudel, 1984, p. 621) de ideias que promoverão certos apagamentos de reflexões críticas que são necessários para pensar sobre os modos de se organizar a vida humana associada. É por meio da longa duração das disputas pelo Estado, que passam a incluir disputas acadêmicas sobre explicar o Estado, é que se defende que a abordagem paradigmática da Administração Pública não mais se sustenta.

Nessa direção, o olhar da longa duração da construção da Administração Pública moderna permitirá compreender os sinais que antecedem o surgimento de propostas como as da Governança Pública, no início do século XXI, em um encadeamento teórico que remete às obras de Chester Barnard, quase cem anos antes, ou às de Alfred Chandler Jr., em meados do século XX. De forma similar, permitirão ver que a influência que, por vezes, atribui-se exclusivamente à Ciência Política para o nascimento da Administração Pública como disciplina acadêmica nos EUA, com Woodrow Wilson é, na verdade, europeia, e do Direito e da Filosofia Política, com Kant e Hegel. E que a Administração Pública não nasce em 1906, com a inauguração do *Bureau of Municipal Research* de Nova Iorque tampouco é um paradigma superado em 1980, com a ascensão da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM). Todas essas concepções, para serem constituídas, passam por enfrentar um problema da construção da Administração

⁶⁸ Existem outras abordagens históricas a respeito das transformações sociais que demandam mais tempo para se efetivar. David Landes (1998, p. 233), por exemplo, chama isso de “a periodização das tendências longas”. Outra abordagem bastante famosa e complexa é a da genealogia de Foucault (1979), inspirada em Nietzsche. Embora este não seja um trabalho de história, a ideia de uma longa duração parece atender melhor ao entendimento da conformação e à difusão global de ideias administrativas do que a de periodização de tendências longas ou de genealogia, pois ela retrata melhor algo que combina múltiplas transformações sociais, como a formação das disciplinas acadêmicas, de organizações especializadas como a Academia, *think tanks*, os protagonismos de intelectuais e a atuação de organismos internacionais, por exemplo.

Pública como campo do conhecimento, o da sua fragmentação teórica. A Administração Pública é um campo pulverizado que perdeu o seu fio histórico de desenvolvimento e, com isso, apagou o seu contexto de análise. É preciso recuperar esse fio e contextualizar, novamente, a sua discussão.

Eric Hobsbawm (1978/2005, p. 19–20; 1994) afirmava que a transição do “longo século XIX” para o “breve século XX” possuía algo de paradoxal; um paradoxo que se situa no intervalo entre 1875 e 1914, no período chamado por ele de Era dos Impérios (Hobsbawm, 1975/1995). Segundo ele, a Era dos Impérios foi, ao mesmo tempo, tanto um momento histórico “extraordinariamente remoto e sem volta” quanto um período que, de certa forma, projeta-se sobre todo o século seguinte (Hobsbawm, 1978/2005, p. 20), porque, de um lado, fenômenos sociais que duraram centenas de anos, como a formação de alguns impérios europeus e da escravidão moderna, desfizeram-se como instituições formais logo após esse período. De outro, “a origem de boa parte do que ainda caracteriza o final do século XX”, como a vida social totalmente organizada sob a influência das grandes burocracias (do Estado e das Indústrias), origina-se nesses “trinta anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial” (Hobsbawm, 1978/2005, p. 20). Esse paradoxo, segundo Hobsbawm (1978/2005, p. 20), teve reflexos na historiografia e criou duas perspectivas de olhar histórico: a) as posições “que se voltam para o passado” e observam um fechamento de século com aspectos geopolíticos que se esgotam; e b) as “que se voltam para o futuro” e analisam fenômenos socioeconômicos que, desde então, seguem sem um horizonte plausível de superação.

O estudo do desenvolvimento da Administração Pública moderna remete, de forma similar, a uma situação tal qual à apresentada por Hobsbawm. Os principais embates teóricos do campo têm sua origem usualmente reconhecida nesse conturbado momento de transição do século XIX para o XX, assim como as suas perspectivas de interpretação se dividem, *grosso modo*, entre aquelas que enfatizam o que nele deveria ser considerado como remoto e sem volta, e as que destacam o que ainda não pode ser tido como superado. No centro dessa disputa, encontra-se a compreensão do fenômeno burocrático. Para identificar essas questões, é preciso, portanto, adicionar uma perspectiva organizacional ao olhar histórico. Ao se fazer isso, percebe-se que duas das maiores expressões do fenômeno burocrático, o Estado e as Indústrias multinacionais, conectam as pontas que demarcam o início e o fim da interpretação de Hobsbawm. Como manifestações organizacionais concretas do que ele chamou de “revolução dupla” (*dual*

revolution) (Hobsbawm, 1962/1996, p. 1–4) — a Revolução Francesa e a Revolução Industrial Britânica —, essas formações burocráticas indicam o começo e o término do longo século XIX, que vai de 1789 a 1914. A primeira data marca a consagração do Estado Moderno como “um sistema fundamental único de administração e de direito” (Hobsbawm, 1962/1996, p. 88), ao passo que a segunda determina o momento da consolidação da Indústria, que se acoplou ao Estado como motor dinâmico dos impérios e fez do capitalismo uma “economia industrial” de aspirações globais (Hobsbawm, 1962/1996, p. 195). Estado e Indústrias criarão as principais maneiras de coordenação da ação coletiva e de modo de organização da vida associada após a Modernidade.⁶⁹

Ao final do longo século XIX, porém, o domínio destas duas organizações, Estado e Indústria, começa a suscitar discussões específicas que ainda não eram abarcadas de modo autônomo por nenhuma área do conhecimento científico. É a partir desse momento, então, que se dá uma espécie de *dual revolution* organizacional, a dupla institucionalização, da Administração de Empresas e da Administração Pública como disciplinas científicas e como profissões especializadas (Aligica, 2015, p. 115).⁷⁰ É um resultado de um processo de burocratização da vida social que se estendeu pelo longo século XIX, entre períodos de consolidação dessas duas instituições, e que Hobsbawm subdivide em Eras: a) a das Revoluções, ocorrida entre 1789 a 1848 (Hobsbawm, 1962/1996), em que os Estados-Nacionais se firmam como elemento organizacional jurídico-político fundamental dos povos; b) a do Capital, de 1848–1875 (Hobsbawm, 1975/1995), que constituiu a grande empresa privada, principalmente a indústria, como elemento organizacional fundamental da dinâmica capitalista; e c) a dos impérios, de 1875–1914 (Hobsbawm, 1978/2005), que marca o momento em que Estado e empresas se unem na construção do capitalismo global, impulsionando-se reciprocamente, via imperialismo, e gerando um mutualismo que será fundamental na estabilização das crises do capitalismo que surgirão, criando o que Charles Perrow (2002, p. 40) chamou de “capitalismo corporativo”.

É nesse momento que as perspectivas de interpretação “que se voltam para o passado” ou “que se voltam para o futuro” entram em disputa, tanto na História quanto na Administração

⁶⁹ Chapoutot (2013, p. 16), nesse sentido, seguindo uma interpretação foucaultiana, afirma que “a Revolução Industrial é, portanto, o laboratório de uma forma de organização social baseada na arregimentação e no controle das populações”.

⁷⁰ Aligica (2015, p. 115), nesse sentido, trata o “advento de dois campos relacionados (Administração Pública e Administração de Empresas) e à sua consolidação como disciplinas acadêmicas” como “as revoluções burocráticas ou administrativas ou gerenciais, tanto na prática como no pensamento”.

(Hobsbawm, 1978/2005, p. 20). Na História, as que se voltam para o passado, como a de Hobsbawm, entendem o período de 1875 e 1914, como o fim do século XIX. As que se voltam para o futuro, como as de Giovanni Arrighi (1994, p. 247)⁷¹, de Iván Berend (2006, p. 10–15) e de J. Bradford DeLong (2024, p. 15), enfatizam, nesse mesmo período, não o momento que comprime o século XX entre os antecedentes políticos da Revolução Russa e o colapso do socialismo soviético — o breve século XX de Hobsbawm —, mas o período que gera o “longo século XX”⁷² da dominação burocrática. O século da ascensão do gerencialismo como fenômeno social determinante. É a profissionalização da gestão (*management*), a sua especialização acadêmica como gestão de negócios (*business management*) e a sua difusão cultural na sociedade como gerencialismo (*managerialism*) que influenciarão as perspectivas voltadas para o passado e para o futuro na Administração Pública. É a partir do gerencialismo que a perspectiva do Estado, da Administração Pública, do termo Administração [*Administration*], passará a ser atacada como a defesa do velho, do passado, do tradicional, do ineficiente, ao passo que a perspectiva das empresas privadas, do termo Gestão [*Management*], que inspirará a Gestão Pública e a Governança Pública, será vista como a que defende o novo, o futuro, a invenção, a eficiência.

Isso só será possível, conforme analisa DeLong (2024, p. 63–64), porque, “depois de 1870”, as economias desenvolvidas “inventaram a invenção”, ou seja, “elas inventaram não apenas máquinas têxteis e ferrovias, mas também o laboratório de pesquisa industrial e as formas de burocracia que deram origem às grandes corporações”. É o momento da ascensão daquilo que ficaria conhecido como “empresa chandleriana” (*Chandlerian firm*) ou “revolução

⁷¹ É curioso perceber que duas destas interpretações, as de Arrighi (1994; 1996) e de Hobsbawm (1994), são de olhares de uma mesma matriz intelectual, a marxista, e surgiram no mesmo ano, em 1994, mas apontam para análises diferentes. Arrighi (1994; 1996) analisa o século XX a partir da ideia de ciclos hegemônicos de acumulação de capital. Hobsbawm (1994) o faz centrando-se na ideia de movimentos sociais de enfrentamento político ao capitalismo e de sua defesa. Como essas interpretações, a princípio, antagônicas poderiam coexistir partindo de uma mesma matriz teórica? A resposta a essa pergunta estaria, portanto, exatamente na transição do século XIX para o XX e nos aspectos dela “que se voltam para o futuro” (Hobsbawm, 1978/2005, p. 20) e não foram superados. É nesse período que surge o fenômeno social que conecta essas duas interpretações: o mundo dominado pela gestão dos negócios privados. É a questão organizacional, que une política e economia, Estado e mercados, Administração Pública e Gestão Empresarial, que explica como um mesmo século XX pode ser politicamente breve, em termos de alternativas políticas, e economicamente longo, sustentado por um modelo de negócios que se intensifica a partir de 1870 e segue quase irretocável por 100 anos.

⁷² Existe um forte movimento de análise histórica recente em favor da perspectiva do “longo século XX”, como se observa com as obras de Smith (2008), Dickinson (2018), Booth (2019), Weinke (2019), Bose (2024) e DeLong (2024). Essas interpretações fazem parte de tradições historiográficas detidas em grandes transformações sociais, e que se inspiram, analogamente, em análises de outros séculos, como as do século XIX (Hobsbawm, 1978/2005; Berend, 2003) e as do século XVI, de 1450 a 1650, estudado por Braudel (1984; 1987; 1996/2009), tendo inclusive análises similares para o caso brasileiro, de Moraes (2011), centrada na ideia de economia-mundo.

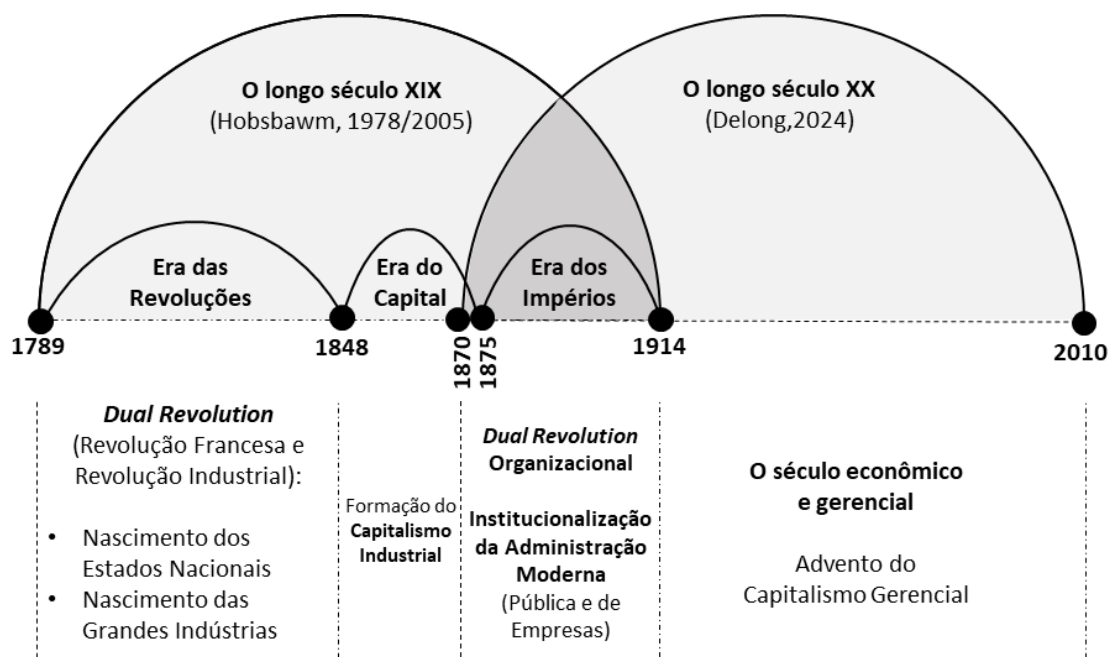
chandleriana” (*Chandlerian revolution*) (Langlois, 2004, p. 358), em referência ao trabalho feito por Alfred Chandler Jr. sobre a formação das grandes organizações complexas, nos EUA, hierarquizadas, com especializações multidivisionais, verticalmente integradas, e que se tornam um padrão de explicação para o desenvolvimento histórico das organizações privadas. Não por acaso, Hobsbawm (1978/2005, p. 20) cita especificamente “o estudo de Alfred Chandler sobre a gênese da Administração empresarial moderna, *The Visible Hand*”, como um dos exemplos de perspectivas históricas que se voltam para o futuro. E “o futuro”, nesse caso, conforme vaticinavam Berle e Means (1932/1999, p. 313) nos anos 1930, “poderá ver o organismo econômico, agora tipificado pela corporação, não apenas em pé de igualdade com o Estado, mas possivelmente até mesmo superando-o como a forma dominante de organização social”.

Em suma, conforme argumenta Giovanni Arrighi (1994, p. 247), “as estratégias e estruturas de acumulação de capital que moldaram nossa época surgiram nos últimos 25 anos do século XIX”, e, com isso, o que se inventou, portanto, não foi apenas uma nova tecnologia, mas os modos modernos de organizar o mundo social. Nas palavras de DeLong (2024, p. 64, grifos nossos), o que se inventou na transição do século XIX para o XX foi “a invenção sistemática de como inventar. Não apenas organizações individuais de grande escala, mas a organização de como organizar”⁷³. É para essa luta pela “organização de como organizar” que se volta a disputa entre a visão empresarial da Administração e a visão pública, estatal, da Administração, e que tem origem na interseção desses dois longos arcos históricos, do século XIX e XX (Figura 19). Uma luta entre Prometeu e o Leviatã, em que os modos de se desacorrentar Prometeu, conforme a clássica imagem desenvolvida por David Landes (1968), usada para descrever a força social do domínio do processo tecnológico dado pela industrialização, chocam-se com os modos de domar o Leviatã, na ainda muito mais tradicional e clássica visão de Estado de Hobbes. Além de ser uma luta pelo reconhecimento de cada área como disciplina científica e prática de

⁷³ O impacto histórico das invenções foi fundamental e reconhecido em várias abordagens do pensamento social, e a diferença em relação a esse ponto histórico é a difusão organizada dos processos de invenção em larga escala. Nesse sentido, a “invenção da invenção” também nomeia o capítulo 4 do livro do historiador David Landes (1998, p. 45) que aborda, inspirado em Adam Smith, o impacto social das inovações tecnológicas na formação do que ele entende ser um excepcionalismo europeu de dominação econômica do Ocidente. Ele destaca invenções que foram disruptivas em sua época e que foram desenvolvidas desde a Idade Média na Europa, e que permitiram a sua hegemonia diante de uma única e possível sociedade rival, a chinesa, seriam elas a “roda d’água” (Landes, 1998, p. 45), os “óculos” (Landes, 1998, p. 46), o “relógio mecânico” (Landes, 1998, p. 47), a “impressão” (Landes, 1998, p. 51). O que faltava a essa época em relação à intercessão entre os longos séculos XIX e XX era a sistematização do modo de inventar em grandes produções, algo que só ocorreria nesse período, como Arrighi (1994) e DeLong (2024) demonstram.

organização própria, trata-se de uma longa disputa pelo conhecimento e pela aplicação desse conhecimento nos modos de organizar.⁷⁴

Figura 12 – A institucionalização da Administração Moderna (Pública e Privada) – a *Dual Revolution* Organizacional



Fonte: elaboração própria.

DeLong (2024, p. 9) defende a noção de “longo século XX”, sob uma ênfase econômica, indo de 1870, momento, segundo seu entendimento, do “triplo surgimento da globalização, dos laboratórios de pesquisa industrial e das corporações modernas”, a 2010, época das “grandes ondas de fúria política e cultural” ainda sob efeitos da “Grande Recessão iniciada em 2008”. Trata-se de um século conectado, de ponta a ponta, pelas crises financeiras do capitalismo sendo resolvidas pela intervenção estatal. A crise financeira de 1873 — que ficou conhecida como “pânico de 1873” (Cotter, 2021, p. 508) e deu origem à “longa depressão” do século XIX (Read, 2023, p. 47), ou seja, a estagnação econômica que foi até 1878–1879⁷⁵, e a crise financeira de

⁷⁴ O mundo Ocidental é fértil em alusões aos riscos da luta pelo conhecimento e pelo reconhecimento. Landes (1968, p. 555), nesse sentido, cita Dédalo e o voo letal de Ícaro rumo ao sol, a maçã do conhecimento e da perdição, em Adão e Eva expulsos do paraíso por colhê-la da Árvore do Conhecimento no jardim do Éden, e Prometeu acorrentado, preso a uma rocha enquanto aves devoravam-lhe o fígado sempre miraculosa e cruelmente reconstituído, dia após dia, como punição por ter entregado o fogo à humanidade. Em todas essas alegorias, conhecer implica sofrimento, dor e punição. Conforme Landes (1968, p. 555) relembra, porém, o que essas mitologias ensinam é que o conhecimento se transmitiu e a humanidade se desenvolveu graças ao conhecimento tomado por Adão e Eva, à tecnologia de Dédalo e ao fogo de Prometeu; assim, a humanidade “deve saber e saberá, e uma vez sabendo, não esquecerá”.

⁷⁵ Apesar de ser um período economicamente conturbado, quando se considera o desenvolvimento socioeconômico dos períodos históricos anteriores, o final do século XIX ainda era uma época de profundo progresso. Conforme o

2008, que gerou a “Grande Recessão” do início do século XXI (DeLong, 2024, p. 9). Essa época é marcada, também, pela ascensão e pelo domínio de uma classe especial, a gerencial, e virá a ser marcada como a fase do Capitalismo Gerencial, por Chandler Jr. (1984). Fruto de um longo processo, o capitalismo gerencial ou gerencialista, de acordo com Duménil e Lévy (2018, p. 85), vem sendo construído desde a virada do século XIX para o XX, seguindo por “doze décadas”, ou seja, algo entre 1900 a 2020, ou, se tomadas as demarcações das crises estudadas pelos autores, ir-se-ia pelo menos da crise econômica de 1873 (também chamada de grande depressão do século XIX) à crise financeira de 2008. Nesse longo período, o capitalismo se fez virtualmente hegemônico, como Milancović (2019) discute, e a sua desigualdade social — decorrente de sua má distribuição de riquezas — tornou-se o incômodo intransponível não para o pensamento crítico que já questiona a sustentabilidade do capitalismo há tempos, mas para o próprio pensamento liberal. Aparentemente, Prometeu desacorrentado precisaria do Leviatã para não destruir a si mesmo. E isso fez desse longo século também o século da paralaxe entre cidadania e renda, em um longo percurso de conformação e combate ao Estado de Bem-Estar Social que viabiliza tal aproximação.

O que ocorre nessa interseção entre esses dois longos séculos é o reconhecimento intelectual, pelo pensamento dominante da economia, de que a “mão invisível” que regeria o mercado seria, na verdade, domada pela “mão visível” empresarial, sem abandonar a sua crença na eficiência superior dos mercados como principal forma de alocação de recursos na sociedade (Chandler Jr., 1977).⁷⁶ A obra de Chandler Jr. (1977), *The Visible Hand*, citada por Hobsbawm, demonstrará a ocorrência desse processo de longa aproximação entre economia e gestão no decorrer do século XX. Chandler (1977) apresentara não apenas a formação das grandes organizações industriais como um padrão histórico, mas como um modelo de negócio que se pautava pela dominação da sociedade em favor da grande indústria⁷⁷. Isso influenciará, porém, não apenas o desenvolvimento da Gestão Empresarial — algo já amplamente reconhecido —, mas também da Administração Pública. É preciso retornar a essa época, à institucionalização acadêmica da Administração Pública nessa conturbada intercessão de séculos, para

próprio J. Bradford DeLong (2024, p. 37) comenta, “o período entre 1870 e 1914 foi, na perspectiva de todas as épocas anteriores, o ‘eldorado econômico’”.

⁷⁶ “A mão invisível de Adam Smith seria um pouco como o Deus de Malebranche, cuja extensão inteligível seria povoada, não de linhas, de superfícies e de corpos, mas povoada de comerciantes, de mercados, de navios, de carroças e de grandes estradas” (Foucault, 1979/2008, p. 379).

⁷⁷ . Ou seja, nas palavras de Prestes Motta (1986, p. 91), “a história das empresas é basicamente a história de sua expansão”, da expansão indefinida da indústria sobre toda a sociedade e do objetivo incessante empresarial de sempre se expandir como negócio.

compreender que a origem da disputa sobre até onde se permite a atuação da “mão visível” do Estado, via Administração Pública, remete a essa aproximação entre economia e gestão, e que dará origem à noção econômica de governança⁷⁸. É um conceito que, cem anos depois do início do longo século XX, influenciará as duas perspectivas que se apresentarão como o futuro da questão pública organizacional e que tentarão transformar a noção de Administração Pública em uma perspectiva obsoleta sobre a ação do Estado.

O nascimento intelectual da Administração como campo de conhecimento científico, durante a Era dos Impérios, é bastante peculiar. Uma das últimas ciências sociais aplicadas a nascer, depois do Direito, da Economia e da Sociologia, ela surge, nos EUA, como disciplinas científicas separadas, já cindida entre a Administração Pública e, até então, a Administração de Empresas, algo que não ocorreu com as outras ciências sociais aplicadas e que tratam o público e o privado apenas como recortes de um mesmo olhar acadêmico (Direito Público e Direito Privado, Economia do Setor Público e Teoria das Firms — ou mesmo Macroeconomia e Microeconomia, a depender do enfoque —, Macrossociologia e Microsociologia). Isso não acontece por acaso; é fruto do embate entre o intenso desenvolvimento organizacional dos países desenvolvidos à época, sobretudo industrial, em choque com as burocracias mais estabilizadas de então, as que conformavam os Estados-Nação. Esse embate, entre a visão empresarial e a estatal da Administração, perdurará por todo o século XX, ambas carentes de uma fundamentação teórica organizacional própria que será buscada, em grande parte, nestas outras ciências sociais, o Direito, a Economia e a Sociologia, e, em uma outra perspectiva nascente, a Ciência Política.

Estas duas realidades organizacionais, do público e do privado, seriam atreladas, posteriormente, pela visão empresarial da Administração, a visões de mundo diferentes, a da eficiência da inovação empresarial contra a ineficiência da tradição burocrática pública. Direito, Economia e Gestão somar-se-ão em esforços intelectuais para compor essa divisão teórica, entre o privado moderno e o público anacrônico, estabelecendo um conflito entre inovação e tradição, entre o novo e o velho, que não será exclusivo, porém, da Administração nem dessas disciplinas isoladamente. Ele é analisado pela Teoria Crítica como parte de um fenômeno mais

⁷⁸ A esse respeito, Oliver Williamson (1985, p. 11), economista laureado com o prêmio Nobel pelo seu trabalho à frente do debate sobre governança na economia neoinstitucional, afirma que, antes de Chandler Jr., a ciência econômica ortodoxa desprezava o mundo organizacional, mas “a noção errada de que a eficiência econômica era substancialmente independente da organização interna [das empresas] deixou de ser sustentável após a publicação do [seu] livro [*The Visible Hand*]”.

amplo na sociedade, que é retratado por Habermas (2012a, p. 30) como as disputas entre “imagens de mundo racionalizadas”. São disputas que se tornaram mais agudas no período que antecede a Primeira Guerra Mundial, tal como Habermas (2012a; 2012b) analisa, e que foram se intensificando até abrir os caminhos, conforme Arendt (1951/1989) discute, para as experiências totalitárias de dominação do século XX. São disputas intelectuais sobre os modos de organização da vida humana associada, sobretudo, em conflito sobre o domínio da aplicação científica da razão para a intensificação dos modos de dominação, na conformação do mundo totalmente administrado de Adorno e Horkheimer (1947/1985).

Nesse sentido, o período de institucionalização da Administração, à época da Era dos Impérios, é caracterizado por DeLong (2024, p. 37) como “uma estranha mistura de modernidade e antiguidade”, um embrião do que será tido, posteriormente, como o novo e o velho no capitalismo contemporâneo, as novas formas de organizar a vida e os velhos problemas — irresolutos — de exploração, desigualdade, concentração de renda e crises. Essas disputas, entre o novo e o velho do capitalismo e o novo e o velho da Administração (empresas e Estado), portanto, ultrapassarão a fronteira organizacional para se tornar uma “luta tríplice do capitalismo liberal quase democrático, do fascismo e do socialismo real” (DeLong, 2024, p. 491). Trata-se de uma disputa que, na leitura de Habermas (1981/2012a; 1981/2012b; 1994/2020), será sobre os modos de organizar a vida social a partir de diferentes maneiras de se ver a dominação: pela legitimidade democrática racional ou pela imposição violenta da força. Duas formas de dominação que passam, necessariamente, pelo Estado, cuja cooptação será incessantemente buscada, ao longo do século XX, pela visão empresarial. Essa seria, resumidamente, a história do desenvolvimento da Administração Pública no século XX, a luta pelo domínio do Estado, ou, na expressão de Foucault (1982/2010, p. 46), pelo controle da “alma do príncipe”.

Falta ainda um elemento para a análise do desenvolvimento teórico da Administração Pública como disciplina científica. Embora a sua origem seja atribuída aos EUA, a sua discussão faz parte da hegemonia intelectual do Ocidente construída pela intelectualidade europeia. Nessa direção, um aspecto pouco demarcado na abordagem paradigmática é a diferenciação entre as perspectivas europeias e estadunidenses sobre a Administração Pública, e de que forma e em que momento elas se convergiram para fazer nascer a perspectiva da Gestão Pública. Isso influenciará as matrizes intelectuais que dominarão a Administração Pública. O Direito e a

Filosofia Política, em diálogo com a Ciência Política, como heranças do pensamento europeu, influenciarão os primeiros anos da disciplina, para serem depois destituídos pela Gestão Empresarial e, principalmente, pela Economia. Essa mudança de influências intelectuais guarda relação, por sua vez, com uma mudança no eixo político global. Segundo Berend (2006, p. 10), “o ‘longo’ século XIX, entre as décadas de 1770-80 até 1914, foi o período mais espetacular de mudança econômica na Europa”; de outro lado, segundo DeLong (2024, p. 25), “1870-2010 foi o século em que os Estados Unidos se tornaram uma superpotência”. O longo século XX se inicia, conforme Berend (2006, p. 10–15) demonstra, com o fim da hegemonia britânica e o colapso do sistema *Laissez-Faire* que prevaleceu na Europa entre 1870 e 1914, o mesmo período de institucionalização da Administração moderna nos EUA. Essa transição entre os séculos marca, portanto, também, a transição que a análise de relações internacionais chama de *Pax Britannica* para a *Pax Americana*. É um momento em que a influência da economia, da política e do pensamento europeu perde espaço para influência estadunidense; um momento em que o *American Way of Life* faz nascer o gerencialismo como ideologia e a figura do gestor — masculina — como classe dominante.

Esses fatos são importantes porque afetam a forma como a Administração Pública será estudada até hoje. Os desenvolvimentos organizacionais anteriores à transição *Pax Britannica-Pax Americana*, que estão na raiz do estudo sobre burocracias de Weber, serão, praticamente, desconsiderados. Apesar da enorme influência do pensamento francês e alemão, a disciplina será, então, fortemente dominada pela intelectualidade e pelas experiências políticas anglo-saxãs, algo que vai do surgimento teórico da Administração Pública Ortodoxa, na Era Progressista dos EUA, à formação da Escola Inglesa de Governança, no Reino Unido quase cem anos depois daquela, passando por questões tão diversas quanto as ascensões de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, o consumerismo, a Orientação pelo Serviço Público (*Public Service Orientation*), o Relatório Brownlow ou a Escola Constitucional de Administração Pública Americana (*Constitutional School of American Public Administration*). A Administração Pública constituir-se-á, praticamente, como uma disciplina branca, masculina e anglo-saxã⁷⁹. Seu confronto teórico será, de modo similar, quase todo europeu, com idas e vindas ao pensamento de Weber, eventuais menções a Hegel, e algumas poucas referências a Marx e Foucault. É sob essa linhagem intelectual que se constituirá o que ficará conhecido

⁷⁹ Segundo J. Bradford DeLong (2024, p. 15), “o longo século XX foi o primeiro em que o fio histórico mais importante foi o econômico”. Conforme o próprio DeLong (2024, p. 113) reconhece, porém, “um século definido principalmente por sua história econômica é um século centrado no Norte global”.

como Administração Pública tradicional, uma perspectiva moderna que será consolidada em um longo prazo de quase 200 anos, entre 1789 e 1973, mas cujo modo de organizar se delineia mais adequadamente entre 1854 e 1946, dada a grande influência anglo-saxã do Modelo de Westminster e do Estado Administrativo.

5.3.2 O longo arco de 200 anos da construção da Administração como tese (1789 a 1973)

O que a abordagem paradigmática chama de Administração Pública tradicional sintetiza uma ampla variedade de referências a modos de organização das burocracias do setor público centrados, principalmente, em conceitos e ideias identificados na teoria weberiana, nem sempre interpretados, porém, conforme a análise mais fiel à obra original do sociólogo alemão (Quadro 10). Nesse agrupamento, destacam-se, usualmente, as características da formalização, da impessoalidade, da hierarquização e da legalidade estrita que são, normalmente, criticadas em termos de ineficiência. Trata-se de uma visão tributária da interpretação estadunidense do pensamento weberiano, conforme feita, principalmente, por Parsons, Gouldner e Merton, embora viesse a contar, eventualmente, com sociólogos europeus como Michel Crozier. Embora seja centrada em Weber, outras contribuições intelectuais foram, aos poucos, sendo adicionadas a essa perspectiva, sobretudo, de intelectuais dos EUA das primeiras gerações da Administração Pública como disciplina acadêmica, influenciados pela Ciência Política, mas, principalmente, pelo Direito. Neste ponto, frizam-se as obras de Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Charles Merriam, Leonard D. White, e, principalmente, Dwight Waldo. Por fim, associa-se, a essa perspectiva, a visão gerencial que começava a se consolidar no que ficaria conhecido como abordagem clássica da Administração de Empresas, no caso, principalmente pelas menções a Frederick Taylor e, especialmente, Luther Gulick.

Quadro 10 – Variações terminológicas da Administração Pública Tradicional

Denominações	Referências

Administração Pública Tradicional ou Burocracia Tradicional	Behn (1998); Lynn Jr. (2001); Hughes (2003); Chiavenato, (2008, p. 106); Persson e Goldkuhl (2010); Osborne e Strokosch (2013); Kim (2020, p. 17); Bryson, Crosby e Bloomberg (2014); Vieira (2023, p. 244)
Administração Pública Burocrática, Modelo Burocrático, Modelo Weberiano ou Burocracia Weberiana	Presthus (1961, p. 2); Litwak (1961, p. 177); Hall (1962, p. 299); Kaplan (1968, p. 476); Eisenstadt (1968, p. 491); Miller (1994, p. 378); Bozeman e Rainey (1998, p. 166); Sechi (2009); Singh e Sachdeva (2012, p. 24); Matias-Pereira (2014, p. 127–129); Cochrane (2017, p. 2); Yeboah-Assiamah, Asamoah e Adams (2018); Engster (2020, p. 623); Bouckaert (2020, p. 74); Demmke (2020, p. 7–8); Morisco (2023, p. 12); Torfing <i>et al.</i> (2020, p. 10)
Administração Pública Clássica	Gruening (2001, p. 3); Pollitt, van Thiel e Homburg (2007, p. 1); Sønderskov e Rønning (2021)
Antiga ou Velha Administração Pública (<i>Old Public Administration</i>) ou Velha Gestão Pública	Dunelavy e Hood (1994); Hood (1995); Gomes e Oliveira (2011, p. 106); Denhardt e Denhardt (2007)
Administração Pública Ortodoxa	Waldo (1948); Dunn e Legge Jr. (2002, p. 402); Martins e Marini (2014, p. 43)

Fonte: elaboração própria.

Embora seja tratado como um único paradigma, existem diferenças entre os pensamentos e propostas destes pensadores, e até mesmo oposições, o que, por si só, já confronta a ideia de um paradigma no sentido kuhniano. Essas variações, porém, raramente são discutidas e analisadas na literatura brasileira do campo da Administração Pública. Em função disso, uma visão genérica e homogênea da Administração Pública Tradicional é o que normalmente caracteriza essa abordagem, que é discutida, na maior parte das vezes, sem qualquer contextualização, apenas remetendo a elementos do que viria a ser uma burocracia, constituindo, assim, o que é comumente mencionado, na literatura, como um “modelo de gestão burocrático” atribuído a Max Weber. Essa interpretação genérica, descontextualizada e sem variações internas, portanto, parte do pensamento administrativista estadunidense e disseminar-

se-á como uma vertente que representaria uma visão tradicional de burocracia em todo o globo, influenciando, inclusive, as interpretações brasileiras sobre a evolução da Administração Pública no país.

A compreensão dessas variações é importante porque elas auxiliam a demarcar os momentos em que se operaram fraturas importantes no pensamento administrativo que, por sua vez, fizeram com que determinadas temáticas e abordagens se sobrepusessem umas às outras. Nesse sentido, o que usualmente se denomina como modelo burocrático é uma apropriação pouco rigorosa da teoria weberiana feita como crítica às primeiras gerações do pensamento administrativo público dos EUA, em especial, daquilo que é usualmente chamado na leitura estadunidense de Administração Pública ortodoxa, que se inicia de modo restrito como Administração Pública da Era Progressista, na passagem do século XIX para o XX, mas que será depois expandida até a incorporação do pensamento de Waldo em meados do século XX.

Será a partir dessa evolução e crítica da Administração Pública ortodoxa que ocorrerão as **três principais cisões do campo** que, posteriormente, serão fundamentais para a construção das alternativas apresentadas pelas perspectivas públicas da Gestão e da Governança: a) a cisão entre Ciência Política e Administração Pública, nos EUA, a partir da qual se estabelece o debate sobre a dicotomia política e administração; b) a cisão entre a visão principiológica e a visão científica da Administração Pública, que abrirá o caminho para a separação entre Administração Pública e Gestão Empresarial; e c) a cisão entre eficiência e democracia, impulsionada pela cisão anterior e que criará as condições para o esvaziamento teórico do debate ético-político da Administração Pública. As contribuições dos Modelos Napoleônicos e do Modelo de Westminster são, geralmente, ignoradas pela abordagem paradigmática e serão apresentadas, portanto, como alternativas europeias da Administração Pública Moderna. O impacto da abordagem estadunidense e suas cisões é bastante influente e contribuiu demasiadamente para o contexto de crises (de identidade, intelectual e de legitimidade) que se instaurará na Administração Pública como campo do conhecimento e que dará vazão ao desenvolvimento das reformas gerencialistas, que culminarão no movimento da Gestão Pública, sua principal antagonista.

Como parte de um processo dialético que culmina no esvaziamento teórico e prático do Estado, será reconstituído o desenvolvimento histórico-institucional da formação da Administração

Pública Tradicional a partir da hegemonia do pensamento estadunidense. Procura-se demonstrar que se trata de um movimento que, ao buscar o domínio do Estado, conecta a teoria e a prática, tal qual Habermas (1968/2011) discute, o que será analisado a partir da combinação de três frentes principais: a) disputas intelectuais; b) formação das organizações burocráticas; e c) institucionalização acadêmica.

5.3.2.1 Leviatã encontra Prometeu: a ortodoxia e a institucionalização da revolução dupla organizacional nos EUA, 1870 a 1930

O período de intercessão entre o longo século XIX e o longo século XX coincide razoavelmente, nos EUA, com a época conhecida como *Progressive Era* ou Era Progressista (Luton, 2002; Lee, 2011; Lewis; Gould; Shah, 2021). Esse período normalmente é subdividido, conforme Farmer (2020) discute, entre a *Gilded Age* ou *Robber Baron Age*, ocorrida entre 1870 e 1900, e a *Progressive Era* propriamente dita, entre 1900 a 1920⁸⁰. Trata-se de uma época de transformação social que culminará no desenvolvimento do *American Way of Life*, com a difusão da produção e do consumo de massas, e que lançará as bases para a construção do Estado de Bem-Estar Social, nos EUA, impulsionado pelo chamado Regime de Acumulação Fordista (Harvey, 1989/2008; Arrighi, 1994). É neste intervalo entre 1870 e 1920 que ocorre um primeiro esforço de institucionalização da Administração Pública como campo científico autônomo nos EUA, cujos princípios e práticas disseminadas por órgãos públicos, políticas e obras intelectuais darão origem ao que ficará conhecido como a leitura “ortodoxa” (Dunn; Legge Jr., 2002, p. 402), “doutrina ortodoxa” (Lynn Jr., 1996, p. 31) ou “ortodoxia” (Durant,

⁸⁰ A chamada Era Progressiva ou Era Progressista nos EUA corresponde a um período de transição do século XIX para o século XX, com alguma flexibilidade de demarcação (Kirkland, 1960). Segundo Richardson (2017, p. 7), embora seja uma muito utilizada, ela possui ainda alguma imprecisão: “Ninguém hoje tem certeza de qual período de tempo a Era Dourada e a Era Progressiva abrangem. Ela se estende em algum lugar no final do século XIX e início do século XX, mas poucos historiadores conseguem concordar sobre onde ficam suas bordas”. Nesse trabalho, segue-se a demarcação genérica segundo a qual esse período inclui a *Gilded Age* ou *Robber Baron Age*, ocorrida entre 1870 a 1900, e a *Progressive Era*, entre 1900 a 1920, uma demarcação encontrada em Farmer (2020) ao analisar a Administração Pública dos EUA à época, que fora afetado por duas questões essenciais: a) crises decorrentes do processo de anos anteriores de desregulamentação dos mercados com intensa reação regulatória por parte do governo, o que gerou conflitos com as grandes corporações industriais (*Ford Motor Company*, *Standard Oil*; *American Tobacco*; *United States Steel*; *Aluminum Company of America*; *International Harvester*; *National Cash Register*; *Westinghouse*; *General Electric*; *Kodak*; *Dupont*; *Union Pacific Railroad*; e *Southern Pacific Railroad*); b) movimentos sociais de contestação por melhorias nas condições de trabalho. Nesse período, a sociedade estadunidense passa por grandes mudanças decorrentes da mecanização do processo produtivo, do impulso e da influência do crescimento da indústria automobilística, da formação de trustes, da intensificação dos processos migratórios, de denúncias de corrupção nos governos, e de movimentos sociais de direitos civis — em especial sufragistas, de sindicalização do trabalho, de defesa de políticas antitruste e por transparência e democracia no processo eleitoral e de governo. Várias dessas questões culminaram em reformas administrativas no Estado.

2020, p. 175) da Administração Pública, especialmente, em função da divulgação dessa expressão feita na obra de Dwight Waldo (1948, p. 22–24)⁸¹.

Como desenvolvimento teórico e prático, a Administração Pública ortodoxa contará com dois períodos, um de formação, entre 1880 e 1920, que coincide com a *Gilded Age/Progressive Era*, e outro de consolidação, entre 1920 e 1930, ou seja, dos *Roaring Twenties* (eventualmente traduzido como, “os loucos anos 1920”) à Grande Depressão. O primeiro período constitui a época que pode ser entendida, do ponto de vista organizacional, segundo Durant (2020, p. 102–105), como a dos “Agonistas Industriais”, que combina três movimentos: a) o “progressismo tecnocrático”, que buscava a fundamentação científica para a formulação de políticas; b) a movimentação civil, com a reivindicação de maior participação dos cidadãos nos rumos políticos da sociedade; e c) o “associacionismo” (*associationalism*), uma “cooperação voluntária estimulada pelo governo para resolver problemas públicos”, o que significava o envolvimento de grupos sociais diferentes (governo, sindicatos, empresas) para mediar, inclusive, questões organizacionais trabalhistas da Indústria. O termo agonista se refere à necessidade de moralização das relações entre Estado e Indústria, que não mais deveriam ser vistas como de total animosidade (antagonismo), e sim de uma criação de consensos (agonismo) para reverter o desprestígio de ambas após o alto volume de denúncias de corrupção e de práticas espúrias de negócios que marcaram o período anterior, da Reconstrução após Guerra de Secessão (1865)⁸². A Administração Pública ortodoxa surge de uma disputa entre Direito e Economia, ou seja, entre o empresariado industrial (que dominava a riqueza) e a modernização da burocracia estatal estadunidense (que dominava a lei).

A própria expressão da *Robber Baron* (“barão ladrão”) é uma alusão pejorativa à conduta do empresariado mais influente e rico dos EUA, do século XIX, que buscava influência política por meio da “corrupção de órgãos legislativos (...) em busca de subsídios” utilizados para a formação de cartéis (Destler, 1946, p. 31). Um movimento que também patrocinava desregulamentações e pressionava pela manutenção de condições de trabalho precárias, com baixa remuneração, no setor industrial (Kirckland, 1960). Conforme Milkis e Sparacino (2017,

⁸¹ Waldo (1948, p. 211) lamentava a força da abordagem ortodoxa na formação acadêmica de Administração Pública: “esse ponto de vista ‘ortodoxo’”, ele afirmava, “não é de forma alguma uma fé incontestável; mas, em geral, ainda é um evangelho em nossas escolas, pelo menos nos cursos de graduação”.

⁸² Recentemente, o conceito de agonismo foi recuperado por Chantal Mouffe (2005) e inspirou outras análises da Administração Pública da Era Progressiva, conforme discutido por Cawley (2015), para o modelo de política idealizado por Woodrow Wilson.

p. 326) argumentam, representantes da elite industrial, como John Rockefeller, J. P. Morgan, Cornelius Vanderbilt, Andrew Mellon e Andrew Carnegie, “não estavam apenas construindo fortunas pessoais; eles também estavam desenvolvendo uma forma industrial de capitalismo” que impulsionava o crescimento econômico nos EUA com forte concentração de renda. Era o Prometeu (os mercados) totalmente livre e sem grilhões. Isso geraria uma forte crítica social, pelo entendimento de que os *Robber Barons* “estavam se apropriando de todos os benefícios do crescimento econômico” (Rockoff, 2019, p. 147). Essa mesma elite também influenciava a institucionalização da Administração Moderna nas Universidades estadunidenses gerando debates sobre a maneira como a liderança empresarial impactava o desenvolvimento social dos EUA (Ayala, 1989)⁸³. Esse debate e o uso dessa expressão se tornaram recorrentes, na crítica social estadunidense, e têm sido reeditados, atualmente, em torno da influência política dos chamados *Digital Robber Barons* das grandes empresas de tecnologia (Klick, 2021) e dos altos níveis de desigualdade social contemporâneos, elementos que constituiriam uma nova *Gilded Age* (Schlozman; Brady; Verba, 2018; Huret, Lichtenstein; Vinel, 2020)⁸⁴.

Parte da deterioração moral se relacionava com a Administração Pública, especialmente, com os efeitos das chamadas reformas administrativas jacksonianas⁸⁵, realizadas durante o mandato presidencial de Andrew Jackson, de 1829 a 1837, e que ficaram conhecidas como “jacksonianismo” (*jacksonianism*) (White, 1954, p. 359; Durant, 2020, p. 65). Segundo Durant (2020, p. 65), o jacksonianismo havia implementado a “‘rotação no cargo’ [*rotation in office*]”, supostamente para “democratizar” as burocracias públicas que seriam dominadas pelas elites, mas que, de fato, instituiria o “sistema de espólio” (*spoils system*) como mecanismo de seleção de pessoal. Conforme Olivieri (2011, p. 1409) comenta, “o sistema de espólio se caracteriza pela distribuição dos cargos da burocracia pública entre os eleitores e correligionários do

⁸³ De acordo com Lynn Jr. (1996, p. 14), o entendimento geral era de que, “entre as décadas de 1880 e 1920, o poder crescente das grandes organizações — corporações, sindicatos, máquinas políticas urbanas — ameaçou subjugar instituições e valores públicos e privados”, de competição, livre concorrência e intensa ética do trabalho, o que levou a um influxo de ações políticas de reformas administrativas e de aproximação das discussões entre Universidades (Academia), Políticos e Movimentos Cívicos. Nesse cenário, o próprio Woodrow Wilson surge simbolicamente como um representante da confluência entre Academia e Política tendo sido, até hoje, o único presidente dos EUA a possuir um título de doutorado (*phd*) (Thies & Pecquet, 2010).

⁸⁴ Conforme comentam Schlozman, Brady e Verba (2018, p. ix), “vivemos em uma Nova Era Dourada [*New Gilded Age*], na qual a renda daqueles que estão no topo da escada disparou, enquanto a renda daqueles que estão na classe média e abaixo dela definhou”; segundo afirmam, nos EUA, “a concentração de renda e riqueza entre os muito ricos atingiu níveis não vistos desde a década de 1920. O salário mínimo, que atingiu o pico em termos reais em 1968, agora vale menos do que no final da década de 1970” (Schlozman, Brady & Verba, 2018, p. 16).

⁸⁵ A esse respeito, Leonard White (1954, p. 16) argumenta que “a história da administração Jacksoniana não é, portanto, um conto simples de rotação, espólios, confusão e deterioração. Houve deterioração nos padrões morais e na eficiência dos grandes departamentos, no geral”.

candidato vencedor à Presidência”. Essa prática culminava no que se chamaria, atualmente, de loteamento do governo, montando uma burocracia composta por indicações pessoais em retribuição ao apoio político, não requerendo experiência profissional alguma⁸⁶. Quem dominasse o Leviatã (Estado) poderia aparelhá-lo como bem entendesse.

Segundo Durant (2020, p. 72), “Jackson argumentou que a rotatividade não seria um problema gerencial, porque nenhuma habilidade específica era necessária para desempenhar funções governamentais”. Andrew Jackson ficaria conhecido, portanto, como um político controverso, qualificado como demagogo, populista e “intolerante à opinião contrária” (Johansen, 2017, p. 115), tendo feito fortuna com a venda de escravos e promovido a expulsão e morte de indígenas com a aprovação da tomada de suas terras após a edição do *Indian Removal Act* (1830). O jacksonianismo se tornou influente na política e na administração dos EUA⁸⁷, e estudos contemporâneos apontam o seu renascimento no contexto atual, sobretudo, devido às suas similaridades ideológicas com Donald Trump⁸⁸ (Dimitrova, 2017; Manza; Crowley, 2018; Johansen, 2017; Feller, 2021; Brown, 2022).

Diante da disputa política em torno do jacksonianismo, as primeiras propostas da Administração Pública ortodoxa visariam conter esses dois movimentos, dos *Robber Barons* e da Administração Pública pouco profissional, a fim de viabilizar uma espécie de moralização administrativa dos EUA por meio de reformas do Estado e da regulação de mercado. Era preciso racionalizar o Leviatã. Em um primeiro momento, as medidas enfocaram a reforma administrativa. Para tanto, combinaram-se três aspectos: a) as discussões sobre a organização do Poder Público necessitar de uma atuação mais profissional, nos níveis federal, estadual e municipal; b) as discussões organizacionais em torno da então nascente gestão científica (*scientific management*) que indicariam que o debate organizacional poderia ser mais técnico-científico, afastado de questões políticas; e c) o entendimento de que a questão específica da organização do Estado deveria ser tratada como uma discussão especializada, e não como um

⁸⁶ Weber (1921/1999, p. 2010) comenta essa prática, chegando a considerar o Estados Unidos, país que visitara em 1904, “um Estado não-burocrático, pelo menos não no pleno sentido técnico”, mas cujo sentido de burocratização ocorreria à medida que “aumentarem os possíveis focos de conflitos exteriores e ao tornar-se cada vez mais urgente a necessidade de uma administração homogênea no interior”.

⁸⁷ Segundo a análise de Lynn Jr. (1996, p. 12), “o advento da democracia jacksoniana e a ascensão dos partidos políticos populistas, na primeira metade do século XIX, influenciariam (...) a prática executiva no governo tão profundamente como o fizeram as opiniões de Hamilton sobre a preeminência da autoridade executiva”.

⁸⁸ Como uma medida simbolicamente muito significativa, Johansen (2017, p. 115) destaca que “uma das primeiras decisões de decoração do interior do Salão Oval [da Casa Branca], do Presidente Donald J. Trump, foi instalar um grande retrato de Andrew Jackson”.

tema genérico dentro do Direito ou da Ciência Política (Lynn Jr., 1996; 2001; 2006; Cook, 2007; Denhardt; Denhardt, 2007; Durant, 2020). Em suma, a Administração Pública deveria ser mais profissional (naquele momento, enfatizando as discussões sobre organização do processo de gestão de pessoas — recrutamento e seleção — e de orçamentação do serviço público), mais técnica (defendendo-se a separação entre as questões políticas e as administrativas) e mais científica (com a institucionalização acadêmica da disciplina). Esses seriam os três eixos de organização da visão ortodoxa da Administração Pública nos EUA.

Simbólica e historicamente, quatro momentos são apontados na literatura como fundamentais para a consubstanciação dessa visão:

- a) A aprovação de medidas reformistas da Administração Pública federal que culminam na “Lei Pendleton [*Pendleton Act*], aprovada em 1883”, que “estabeleceu o primeiro sistema de serviço público nos Estados Unidos” (Hamilton, 2007, p. 5). O sistema criado pela *Pendleton Act* orientava-se pelo mérito, empregando concursos para ingresso no serviço público e defendia a neutralidade política dos funcionários públicos;
- b) A criação da Comissão de Comércio Interestadual (*Interstate Commerce Commission*), em 1887, vista como um marco da criação de uma Administração moderna por meio da concepção de um esforço regulador que seria considerado, posteriormente, como o embrião do que viria a ser, quase 60 anos depois, o Estado Administrativo nos EUA⁸⁹;
- c) A publicação do artigo de Woodrow Wilson (1887, p. 209), *The Study of Administration*, em 1887, que teria definido a fronteira inicial do campo da Administração Pública, segundo a qual “o campo da administração é o campo dos negócios, tendo sido removido da agitação e dos conflitos da política”, ou seja, defendendo-se que deveria haver uma separação entre política e administração (White, 1924; Walker, 1989; Bryson, Crosby; Bloomberg; 2014; Fry; Raadschelders, 2014; Aligica, 2021); e

⁸⁹ A história progressista”, segundo analisa Tushnet (2020, p. 6), porém, “considera a criação da Comissão de Comércio Interestadual [*Interstate Commerce Commission*] em 1887 como o alvorecer simbólico da era moderna”. Essa é uma posição defendida por Waldo (1948, p. 4) que afirmava que a criação dessa comissão marca “a passagem dos Estados Unidos de uma sociedade agrícola simples para uma Grande Sociedade altamente complexa e inter-relacionada”. Essa grande sociedade seria denominada por uma alta especialização da divisão do trabalho, dos sistemas de tecnologia, transporte e comunicação fundamentadas no método científico.

- d) A fundação do *Bureau of Municipal Research* em Nova Iorque, em 1906, que, segundo Leiserson (1946, p. 24), foi importante por três “aspectos essenciais”, promovia o acúmulo institucionalizado do conhecimento público sobre “propósitos, poderes, estrutura e funcionamento das agências governamentais”, valia-se da “aplicação de técnicas analíticas e normas técnicas” para estudar medidas e métricas para o serviço público e contava com a “contratação de pessoal especializado em tempo integral”. Esses três momentos simbolizam a institucionalização da Administração Pública como um conhecimento profissional, técnico e científico, conforme o espírito evocado pela Era Progressista.

No período seguinte, da Era Progressista *stricto sensu*, tem-se o momento regulatório mais intensivo de intervenção e tentativa de combate à formação dos monopólios com a democratização de alguns direitos civis e eleitorais (Richardson, 2017; Milkis; Sparacino, 2017)⁹⁰. Era o momento em que o Leviatã (Estado) começa a se impor sobre o descontrole de Prometeu (dos mercados). Nessa linha, a tríade de presidentes, Theodore Roosevelt (1901–1909), William Taft (1909–1913) e Woodrow Wilson (1913–1921), é conhecida por suas políticas de regulação dos negócios, com a definição de medidas antitruste e estruturação da fiscalização financeira, principalmente, no novo nacionalismo (*New Nationalism*) de Roosevelt, e na nova liberdade (*New Freedom*) de Wilson (Filene, 1970). Entre as medidas adotadas estavam as regulações do combate à formação de trustes com as *Sherman Act*, em 1890, do setor de produção de alimentos com a *Meat Inspection Act* e a *Pure Food and Drug Act*, de 1906; a da fiscalização do sistema financeiro com o *Federal Reserve Act*, de 1913, a *Federal Trade Commission Act* e a *Clayton Act*, de 1914; e do combate ao trabalho infantil com a *Keating-Owen Child Labor Act*, de 1916, de regulação das imigrações — de cunho nativista,

⁹⁰ Em função da sua participação direta nos governos da época, a doutrina ortodoxa é, por vezes, denominada de “Administração Pública Progressista” (*Progressive Public Administration*) (Miller 1994, p. 378; Lynn Jr., 2009, p. 806). Como algumas de suas ideias administrativas serão mantidas em debates posteriores, em especial, a influência jurídica e burocrática ligeiramente relacionada a Weber e a sua predileção pela reflexão principiológica, alguns autores entenderão que a Administração Pública Progressista irá além da Era Progressista propriamente dita, em um longo arco que chegará até os anos 1970. Esse é o caso de Christopher Hood (1994), por exemplo, que explora esse nexos em seu livro *Explaining economic policy reversals*. Denhardt e Denhardt (2007), por sua vez, preferem chamar as propostas da Administração Pública ortodoxa de “Antiga Administração Pública” (*Old Public Administration*), para diferenciá-la da sua evolução posterior que seria a “Nova Administração Pública” (*New Public Administration*). A linhagem intelectual entre o pensamento ortodoxo e a sua evolução em direção ao Estado Administrativo, de fato, existe, mas, para evitar confusões terminológicas, prefere-se tratá-la aqui como uma longa perspectiva, a da Administração Pública Tradicional, da qual a leitura ortodoxa ou progressista consiste em uma de suas etapas.

criando restrições à imigração asiática — com *Immigration Act* de 1917; e a *Nineteenth Amendment*, que estendeu o direito a voto a todas as mulheres, em 1920.

Vencida a Era Progressista, a Administração Pública ortodoxa avançaria para um período de maior intervenção na Economia com a ocorrência da crise de 1929 e seu enfrentamento com o *New Deal*, às vésperas da Segunda Guerra Mundial (Lynn Jr., 1996; Durant, 2020). Esse momento marcará a estruturação e a formação do Estado Administrativo (*Administrative State*) nos EUA, em meio à ascensão do keynesianismo na economia e a configuração de um Estado de Bem-Estar Social na política, uma combinação que resultará no Regime de Acumulação Fordista ou Keynesiano-Fordista (Harvey, 1988/2008; Arrighi, 1994). Entre as principais medidas adotadas nesta época, está a instituição do Comitê ou Comissão Brownlow (*Brownlow Committee, Brownlow Commission*) cuja denominação formal era Comissão Presidencial de Gestão Administrativa (*President's Committee on Administrative Management*) e cujo relatório tornar-se-ia um marco da Administração Pública, com 37 recomendações que resultaram na centralização decisória do Poder Executivo no Ato de Reorganização de 1939 (*Reorganization Act of 1939*) que criou o Gabinete Executivo do Presidente (*Executive Office of the President*). A Administração Pública ortodoxa atingirá, nesse período, o seu momento de maior influência e que Durant (2020, p. 175) denominará de “meio-dia da ortodoxia”.

A institucionalização da disciplina da Administração Pública nas Universidades dos EUA ocorrerá nessa época, contando com uma influência mútua entre Governo e Universidades (Lynn Jr., 1996; Guy, 2003; Thompson, 2016). Segundo Lynn Jr. (1996, p. 27), isso ocorreu de forma “lenta”, pois a “Universidade da Pensilvânia e a Universidade de Columbia começaram a oferecer cursos de administração pública já em 1888”; mas passou-se mais de uma década sem maiores esforços, até que a Universidade de Chicago nomeasse “o primeiro professor de administração pública do país em 1899”. Somente em 9 de agosto de 1913, Charles McCarthy (1913, p. 301–302), que publicara no ano anterior o livro-manifesto *The Winsconsin Idea*⁹¹ — um documento que resumia os objetivos e ideais do movimento progressista (McCarthy, 1912) — assina o Relatório Preliminar do Comitê de Treinamento Prático para o Serviço Público da Associação Americana de Ciência Política (*American Political Science Association*) favorável à “construção de um corpo treinado de servidores públicos”. Mesmo com essa defesa pública

⁹¹ De acordo com Thompson (2016, p. 848), a ideia de Wisconsin estabeleceu os fundamentos de uma relação centenária que conta com “a cooperação e as parcerias genuínas entre funcionários do governo e acadêmicos universitários” da Universidade de Wisconsin.

de uma associação científica, ainda seria preciso mais duas décadas até se chegar a uma maior difusão dos cursos de administração pública nos EUA, e, “em 1933, dezenas de instituições de ensino ofereciam programas de treinamento para carreiras no governo ou cursos em Administração Pública” (Lynn Jr., 1996, p. 30).

O processo de institucionalização da Administração Pública ortodoxa e do Estado Administrativo pode ser analisado, portanto, segundo três eixos: o **intelectual**, de acordo com as características principais de sua matriz teórica; o **burocrático**, segundo a atuação de seus representantes em órgãos públicos de Estado; e o **científico**, segundo as filiações acadêmicas e de associações científicas de alguns de seus principais membros, conforme também as suas participações na fundação e editoria de periódicos científicos.

Em relação à Administração Pública ortodoxa, do ponto de vista intelectual, as principais ideias associadas a esse movimento podem ser definidas da seguinte forma:

- a) A defesa da separação (dicotomia) entre política e administração, que representa o eixo de discussão mais reconhecido e debatido, referente à demarcação das fronteiras estritas da Administração Pública, apartando-se a técnica administrativa — a administração, propriamente dita — da política. Essa proposta será encontrada nas obras de Goodnow (1900), White (1936), Dimock (1936), mas será mais atrelada à argumentação feita por Woodrow Wilson (1887), em seu influente trabalho do final dos anos 1880;
- b) A defesa da Administração Pública como disciplina acadêmica ou científica autônoma com a defesa de outra separação, a da ciência política como área do conhecimento (Guy, 2003; Heaney; Hansen, 2006; Krane, 2007; Dubnick, 2018);
- c) A ênfase dos debates nas questões de estrutura administrativa, de orçamentação e de gestão de pessoas nos três níveis federais, mas, sobretudo, na Administração Pública Municipal (Goodnow, 1887; 1904; Willoughby, 1909; 1910; 1913; 1917; 1918; White, 1913; 1921a; 1921b; 1924; Bruère *et al.*, 1912; Gaus, 1922; Dimock, 1933; Gaus; White, 1934; Mosher; Kingsley, 1936);
- d) A centralidade do debate jurídico acerca da Administração Pública. Woodrow Wilson (1887, p. 212) definia a Administração Pública como a “execução detalhada e

sistemática do direito público” e afirmava, em seu influente artigo, ser mais difícil executar uma Constituição (*to run a Constitution*) que elaborar uma. A execução da Constituição relacionar-se-ia, portanto, à ideia de administrar ou gerenciar o seu conteúdo, provendo-lhe efetivação na sociedade. É nessa mesma linha que Dimock (1936, p. 9), por exemplo, afirmava que “a Administração Pública inclui os problemas, poderes, organização e métodos de gestão empregados na aplicação da lei e no cumprimento das responsabilidades governamentais”. Essa preocupação com as estruturas e funções administrativas do Estado será também o berço da formação jurídica do Direito Administrativo moderno nos EUA, especialmente, com o trabalho de Frank Goodnow (1900; 1904) e Marshall Dimock (1936);

- e) A aproximação com o pensamento administrativo voltado para as empresas privadas, especialmente, por meio do tecnicismo e da principiologia da gestão científica (*scientific management*) com Taylor (1911), Fayol (1916/1989), Gulick (1937), Mooney (1937) e Urwick (Gulick; Urwick, 1937)⁹²;
- f) Um modo de argumentação que se fundamentava na definição de princípios para a Administração Pública (Willoughby 1927; 1930; White, 1937).

As principais discussões da Administração Pública ortodoxa eram, portanto, voltadas para questões práticas de organização da burocracia do Estado, nos níveis federal, estaduais e municipais. Ela já trazia discussões, portanto, que tratavam dos modos de organização da vida humana associada que envolveriam os aspectos que ficariam conhecidos como administração (organização do Estado), gestão (ênfases em técnicas orçamentárias e de recursos humanos) e de governança (controle e intervenção nos mercados). Embora se argumente que o debate central fosse com a ciência política, em busca de autonomia intelectual, a principal fonte teórica de análise era a jurídica, conforme as discussões do Direito Administrativo. O Direito era a base da argumentação sobre a organização do Estado, seja na sua estrutura, funções e reformas — criação de órgãos, comitês, departamentos, funções fiscais (Goodnow, 1887; 1904; Willoughby,

⁹² Embora esses autores sejam tratados conjuntamente, como formando uma abordagem clássica ou teoria clássica da Administração, existem diferenças entre eles. Prestes Motta (1973), por exemplo, demarca uma distinção importante em termos de visão científica entre Taylor e Fayol, o indutivismo de um e o dedutivismo, de outro. Ele afirmava que, diferentemente de Fayol, cujas ideias sorviam do estruturalismo e do dedutivismo típicos franceses, “a formação americana de Taylor, e suas atividades como consultor técnico levaram-no a escolher sempre a experiência e a indução ao método dedutivo e, conseqüentemente, a interessar-se mais pelos métodos e sistemas de racionalização do trabalho” (Motta, 1973, p. 4).

1909; 1910; White, 1921b; Gaus; White, 1934), seja na administração de pessoal (Willoughby, 1913; White, 1921a; 1924; 1929; 1934; Gaus, 1922; Dimock, 1933; Mosher; Kingsley, 1936), seja nas discussões orçamentárias (Cleveland, 1904; 1912; 1915; 1919; 1921; Goodnow, 1913; Willoughby, 1917; 1918; Fleischman; Marquette, 1986). Frank Goodnow (1904), principalmente, ocupa um lugar especial nessa discussão, por ser um jurista especializado na área do Direito Administrativo que será reconhecido como um dos pioneiros dessa área nos EUA — juntamente a Felix Frankfurter, James Landis e John Dickinson (Tushnet, 2021, p. 6) —, da qual fora professor na Universidade de Columbia, quando publicou *The Administrative Law of the United States*, em 1904.

Quanto ao eixo burocrático, um elemento importante para a difusão das propostas da Administração Pública ortodoxa foi o fato de os seus principais autores ocuparem cargos em níveis diferentes da estrutura administrativa do Poder Executivo dos EUA, ajudando a moldar parte da infraestrutura organizacional pública do país conforme suas ideias administrativas.⁹³

No âmbito acadêmico, tem-se o outro elemento de atuação fundamental da doutrina ortodoxa para o processo de institucionalização da Administração Pública como disciplina científica nas Universidades estadunidenses, fundando seus primeiros periódicos e associações científicas. A primeira geração de pensadores de Administração Pública Ortodoxa dos EUA tinha, em comum, a fundamentação jurídica de sua discussão e a influência da ciência política, principal departamento aos quais eles se filiavam nas Universidades. Além do interesse em tornar o debate administrativo uma discussão acadêmica autônoma, havia também disputas entre os principais departamentos envolvidos e suas concepções científicas deste debate. Nesse sentido, conforme Heaney e Hansen (2006) discutem, essa questão opunha, por exemplo, dois dos departamentos mais influentes de ciência política da época, que constituíram a Escola de Columbia e a Escola de Chicago. Na Universidade de Columbia, segundo Heaney e Hansen

⁹³ O mais proeminente deles foi Woodrow Wilson que fora eleito o 28º presidente dos EUA, com mandato entre 1913 e 1921. Além de Wilson, entre 1910 e 1913, Frank Goodnow e W. F. Willoughby trabalharam na Comissão de Economia e Eficiência (*The Commission on Economy and Efficiency*), que fora criada pelo Presidente Taft para elaborar a proposta de reforma e organização do orçamento público federal, assim como Frederick Cleveland, professor da Escola de Comércio da Universidade de Nova Iorque e que também fora Diretor do *Bureau of Municipal Research* daquela cidade (Chase, 1911). Leonard White, por sua vez, em 1938, trabalhou na Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos (*United States Civil Service Commission*) — que também fora criada pelo Presidente Taft, por meio do *Pendleton Act* de 1883 (Corrêa Jr., 1937). Marshall Dimock, no mesmo ano de 1938, trabalhara como Segundo Secretário Adjunto do Trabalho (*Second Assistant Secretary of Labor*) no governo de Roosevelt. Morstein Marx, no *Bureau of the Budget* daquele mesmo governo, em 1939. As mais emblemáticas atuações, em termos de vinculação entre teoria e prática, porém, seriam as de Luther Gulick e Charles Merriam que fizeram parte do mencionado Comitê Brownlow, também durante o governo Roosevelt.

(2006, p. 590), “o departamento de ciências políticas procurou combinar a análise histórica comparativa com a administração e o direito”, buscando uma abordagem mais abstrata e reflexiva, tendo em Frank Goodnow, seu principal pensador e John Burgess como seu fundador (Gunnell, 2006). Na Escola de Chicago, por sua vez, preconizava-se que “a ciência política deveria recorrer às práticas das ciências naturais – especialmente da biologia – no desenvolvimento da teoria” e na escolha dos métodos, gerando um conhecimento voltado para a prática (Heaney; Hansen, 2006, p. 590). O principal nome da vertente de Chicago era Charles Merriam, cujos trabalhos caminharam para o behaviorismo, e que teve como discípulos e agregados à escola John Gaus, Leonard White e Marshall Dimock.

Essa institucionalização acadêmica se expande, então, para as publicações dos livros que virarão referência na área, estudados e divulgados nas Universidades⁹⁴. Nesse sentido, Frank Goodnow apresenta um protagonismo particular, pois publica um artigo científico pioneiro sobre Administração Pública, *The Executive and the Courts* (Goodnow, 1886), no ano de criação do primeiro periódico de ciência política, *Political Science Quarterly*, em 1886, e, um ano depois, Woodrow Wilson publicaria seu também influente artigo, *The Study of Administration* (1887). O ano de 1886 seria também fundamental para outra busca por autonomia, a da irmã siamesa da Administração Pública, sua correlata empresarial.

Kiechel (2012, p. 62) aponta aquele mesmo ano como o que ensejou “um lugar e um momento em que os primeiros lampejos do Século da Gestão [*management century*] apareceram no horizonte”, quando em Chicago, “para a recém-formada Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos, Henry R. Towne, um cofundador da *Yale Lock Manufacturing Company*, fez um discurso intitulado ‘O Engenheiro como Economista’”⁹⁵. Em seu discurso, segundo Kiechel (2012, p. 62), Towne defenderia que a gestão deveria ser vista como “um conjunto de práticas que poderiam ser estudadas e melhoradas”, juntando prática e teoria, como um misto do olhar

⁹⁴ Em seu comentário em celebração dos 50 anos de publicação da *Public Administration Review*, Ingrahm e Sherwood (1990, p. 249) destacou que “os referenciais críticos ao longo destes quase 50 anos foram inevitavelmente os livros”. Não foram os artigos científicos que determinaram os rumos da Administração Pública como disciplina, mas, como ele afirma, foram os “grandes livros do meio do século”, sendo os principais, os de Waldo (1948) e Simon (1947/1997) (Ingrahm & Sherwood, 1990, p. 249).

⁹⁵ Henry Towne virá a escrever, 26 anos depois, o prefácio do livro *Shop Management*, de Frederick Taylor (1912/1998), e nele remeterá ao discurso feito por ele em 1886, para então dizer, que passado tanto tempo, Taylor havia conseguido cumprir o seu desejo não só de aprofundar o estudo da gestão industrial, mas de fundar uma nova ciência. Ele afirmaria, então, que “as conclusões contidas no livro ‘*Shop Management*’ do Dr. Taylor constituem, na verdade, as bases para uma nova ciência — ‘A Ciência da Gestão Industrial’” (Towne, 1912/1998, p. 9).

científico da Economia com o pragmatismo da Engenharia. Assim, nessa época, da mesma forma em que a Administração Pública se desvencilhava da Ciência Política, a Administração de Empresas buscava se apartar da Engenharia⁹⁶.

Pouco tempo depois, em 1900, Frank Goodnow publica nos EUA o que é considerado “o primeiro livro didático de Administração Pública” (Lynn Jr., 1996, p. 27), *Politics and Administration: a study in Government* (Goodnow, 1900). Após essa primeira contribuição de Goodnow e Wilson, outras figuras começam a se destacar na discussão acadêmica da Administração Pública, a partir dos anos 1920, quando dois livros didáticos, *Introduction to the Study of Public Administration*, de Leonard D. White (1926), e *Principles of Public Administration*, de W. F. Willoughby (1927), “estabeleceram o domínio da ideia de que os princípios científicos deveriam governar a Administração pública” (Lynn Jr., 1996, p. 29). Essa abordagem principiológica continuaria em desenvolvimento até alcançar o seu ápice, já no final da década seguinte, com *Notes on the theory of organization*, de Gulick (1937), publicado no livro editado conjuntamente com Lyndall Urwick, *Papers on de Science of administration* (Gulick; Urwick, 1937). O livro de Gulick e Urwick (1937) sintetiza uma aproximação entre o mundo da Administração Pública e o da Administração Empresarial, iniciada nos 1900 com o impulso principiológico e prático dado por Frederick Taylor (1903; 1911/1995; 1912/1998), primeiro com *Shop Management*, publicado como artigo em 1903 e depois como livro em 1912, e, em 1911, com a publicação de *The Principles of Scientific Management*.⁹⁷

Em paralelo a isso, tem-se o movimento de participação nas Associações científicas e na editoração de periódicos científicos. O surgimento dessas associações não é trivial para a evolução da Administração Pública, tanto em sua perspectiva acadêmica quanto profissional, dado que, conforme comentava Riggs (1961, p. 19), em meados do século XX, “a Administração Pública está, em grande parte, dividida em órgãos e unidades especializadas encarregadas de funções correspondentes aos interesses de uma ou mais associações”. Elas

⁹⁶ Esse mesmo movimento, tentando aos poucos diferenciar-se da Engenharia, teria ocorrido com a própria Ciência Econômica, como discute Amartya Sen (2004, p. 2–3) ao afirmar “que a economia teve duas origens bastante diferentes, ambas relacionadas à política, mas relacionadas de maneiras bastante diferentes, preocupadas respectivamente com a ‘ética’, por um lado, e com o que pode ser chamado de ‘engenharia’, por outro”.

⁹⁷ Segundo Antonio Amaru Maximiano (2007, p. 54–55), a filosofia de administração de Taylor, demonstrada em sua obra *Shop Management*, de 1903, compreendia quatro princípios fundamentais, que podem ser resumidos assim: i) o objetivo da boa administração é pagar altos salários e ter custos de produção baixos; ii) a administração deve aplicar métodos de pesquisa para encontrar a melhor maneira (*the best way*) de executar as tarefas; iii) os empregados devem ser cientificamente selecionados e treinados; iv) deve-se buscar uma atmosfera íntima e cordial entre administradores e trabalhadores, criando um ambiente psicologicamente favorável.

representam um esforço de mobilização acadêmica em torno de determinado assunto e visão do campo, firmando conexões com as burocracias públicas, de modo que “as associações estabelecem relações estreitas com as suas unidades burocráticas correspondentes”, influenciando a evolução do debate sobre o tema. Em 1904, portanto, o próprio Goodnow assume como o primeiro presidente da *American Political Science Association* (APSA), criada um ano antes. Até então, nos EUA, a disciplina da Administração Pública era considerada um subcampo da ciência política conforme as definições de campos de pesquisa apresentadas pela própria APSA. Somente na reunião de 1939, da APSA, é que se tem a cisão formal, e a Administração Pública cria a sua própria organização profissional, a *American Society for Public Administration* (ASPA) (Lynn Jr., 1996; Guy, 2003; Dubnick, 2018). Após a criação da ASPA, teve-se a definição de um periódico próprio de Administração Pública, a *Public Administration Review*, cuja fundação ocorreu tendo como um dos fundadores Leonard D. White, em 1940, sendo seu primeiro editor-chefe. A fundação da ASPA ocorre três anos depois da fundação da *Academy of Management* (AOM), em 1936.

A partir dessa movimentação conjunta, que dura um longo processo de 60 anos, de produção de obras intelectuais de referência, de assunção de cargos na burocracia e de criação de cursos acadêmicos, de associações científicas e de periódicos científicos, a Administração Pública ortodoxa se institucionaliza, sendo difundida para além dos EUA como momento de nascimento da Administração Pública como disciplina acadêmica e prática organizacional moderna. Esse processo não ocorre de modo isolado e caminha em paralelo com o da institucionalização da Administração de Empresas também como disciplina científica e prática organizacional moderna, que influencia diretamente aquela. Esses dois movimentos interligados estabelecem a fundamentação teórica mais profunda da Administração Pública ortodoxa⁹⁸. Para Lynn Jr. (1996, p. 31), portanto, a “doutrina ortodoxa” da visão Administração Pública ocorre com a confluência, na passagem do século XIX para o XX, do pensamento publicista da

⁹⁸ Lynn Jr. (1996, p. 31) argumenta que o que unia Taylor e Gulick a Wilson, Goodnow, Willoughby, e mesmo White, era a compreensão de que existia um componente científico na Administração, dado pela busca por eficiência, o que não havia nas preocupações tipicamente políticas. Taylor é, inclusive, usualmente considerado nos estudos da história política dos EUA como um dos “progressistas” da *Progressive Era* dos EUA, ao final do século XIX. Foi a sua defesa da eficiência científica que teria fundado as bases, no debate sobre Administração Pública, da dicotomia entre política e administração. Foi assim que, segundo Lynn Jr. (1996, p. 29), “desde o seu primeiro enunciado por Wilson e Goodnow, a administração científica, que enfatizava a separação da administração da política e a eficiência como objetivo da administração, tornou-se a ideia dominante na administração pública de aproximadamente 1910 a 1940”.

Administração (Wilson, Goodnow, White) com o privatista da Gestão Científica (Taylor, Gulick, Urwick), uma visão que também se encontra em Dwight Waldo (1948; 1952)⁹⁹.

Como manifestação concreta dessa interpretação, Gruening (2001) cita o *Bureau for Municipal Research* de Nova York que teria sido influenciado, desde a sua concepção, pela gestão científica de Frederick Taylor. No *Bureau* de Nova Iorque, segundo Gruening (2001), acreditava-se que a eficiência era a melhor solução para o problema da corrupção e da incompetência da ação governamental. Os reformadores progressistas teriam utilizado técnicas e estudos, portanto, que vieram de análises da gestão científica taylorista como, por exemplo, as análises sobre pavimentação eficiente de ruas e remoção de neve. De forma similar, Leiserson (1946) e Gruening (2001) destacam que o órgão foi um dos primeiros a utilizar indicadores de desempenho para avaliar a eficiência das organizações públicas, cujo objetivo dominante à época era identificar a corrupção. De toda maneira, não foi apenas no nível municipal que essas teorias foram influentes; conforme Frederickson e Frederickson (2007, p. 35) analisam nos EUA, “desde a virada do século até à Depressão e durante a Segunda Guerra Mundial, a lógica da gestão científica de Frederick Taylor, emprestada das empresas, foi aplicada aos programas do governo federal”. Se, por um lado, porém, a questão da técnica estaria evidente na influência direta de Taylor, a questão da burocracia, como forma impessoal, legalista e racional de coordenação das ações, não fizera parte das análises originais da ortodoxia da Administração Pública, mas seria uma interpretação adicionada posteriormente.

É preciso notar, portanto, que os estudos sobre burocracia feitos por Max Weber — embora contemporâneos do movimento da Administração Pública ortodoxa — não fizeram parte da discussão original dessa perspectiva. Eles não apenas foram incorporados tardiamente, como passaram a ser tomados como uma de suas principais características. Embora Weber seja um autor contemporâneo da transição do século XIX para o XX, a sua teoria só passa a ser relacionada à Administração Pública ortodoxa após a recepção do pensamento weberiano nos EUA, depois da Segunda Guerra Mundial (Thompson, 1973; Toren, 1976). Isso foi feito,

⁹⁹ Waldo (1948, p. 9) afirmava que, por “volta de 1910, a Gestão Científica começou a ser introduzida em alguns ramos da Administração Pública e a se infiltrar entre os estudantes em seus departamentos e escolas”. O capítulo 3 de *The Administrative State* é dedicado à relação entre a gestão científica e a Administração Pública, e ele afirma que “o movimento da gestão científica fornece uma perspectiva esclarecedora para o movimento da administração pública” (Waldo, 1948, p. 47). Ele sublinha ainda a liderança de duas grandes figuras da Administração Pública nessa aproximação com a gestão, científica, F. A. Cleveland e W. E. Mosher, além de realçar os trabalhos de Leonard White, J. M. Gaus e Luther Gulick como favoráveis a essa abordagem (Waldo, 1948, p. 54).

contudo, conforme a interpretação dominante na sociologia estadunidense da época, liderada por Talcott Parsons. A partir da incorporação de Weber, conforme Behn (1998, p. 134) analisa, a herança intelectual da Administração Pública ortodoxa passou a ser entendida, principalmente, como uma tríade, que viria, então, “do pensamento, da escrita e do proselitismo de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber”.

A partir disso, começa-se a fundamentar o que viria a ser uma teoria clássica da burocracia como um “modelo de gestão” para a Administração Pública, algo que somente seria amadurecido após as proposições do Estado Administrativo. Segundo Behn (1998), de Weber viria a defesa da burocracia como um modelo de gestão ideal; de Taylor, a noção de que ele é técnico e universalmente eficiente¹⁰⁰; e, de Wilson, a de que ele é neutro ou isento de influência política. Nesse sentido, após a década de 1960, surgirão as leituras que começam a incluir na Administração Pública ortodoxa a análise da burocracia, e passando-se a considerar que a combinação das ideias de Wilson, Weber e Taylor fundamentariam um modelo de Administração Pública assentado em “controle hierárquico, gestão científica [*scientific management*] e competência neutra” (Miller, 1994, p. 378). Transforma-se, assim, um pensamento restrito à realidade estadunidense, da ortodoxia, em um modelo tradicional de Administração Pública aplicado em qualquer contexto e em qualquer lugar do planeta, o do Estado Administrativo.

De acordo com Fry e Raadschelders (2014, p. 25), na leitura ortodoxa, Weber, Wilson e Taylor foram aproximados, posteriormente, de duas maneiras. A primeira por meio da posição de separação entre administração (como burocracia) e política, pois, segundo sua interpretação, também “para Weber, o burocrata deveria ser o servidor neutro dos seus senhores políticos, que é precisamente a posição incorporada na dicotomia política/administração clássica”. A segunda, por meio da interpretação de que várias observações sobre a racionalidade e a organização das burocracias de Weber corresponderiam às visões de Taylor, Fayol, Gulick e Urwick, que Fry e

¹⁰⁰ Conforme se observa na própria argumentação de Taylor (1903; 1911/1995; 1912/1998), ele não via o seu sistema de racionalização do trabalho como algo restrito ao mundo industrial, embora enfatizasse mais os ganhos de produtividade para o setor privado. Ele o entendia como algo universalmente aplicável a todo tipo de organização, inclusive ao Estado. Nesse sentido, a crença de que era possível agir metódica e cientificamente de modo a garantir ganhos significativos de produtividade, gerando eficiência, impulsionava o pensamento de Taylor, que acreditava nisso como uma máxima universal para o progresso. “Taylor via em seu sistema a chave de algo muito mais importante do que o bom funcionamento das empresas industriais. Para ele, a administração científica poderia conduzir a humanidade a dias muito melhores, talvez a um estágio de abundância, talvez à solução de todos os conflitos entre o capital e o trabalho” (Silva, 1987, p. 18).

Raadschelders (2014, p. 25) chamam de “departamentalistas”, acompanhando a definição dada a eles por March e Simon (1958). Em função do alinhamento feito entre pensadores da Teoria Clássica ou da Abordagem Clássica da Administração com os pensadores publicistas da Era Progressista, a ortodoxia passou a ser considerada, também, como abordagem clássica da Administração Pública. Embora a interpretação sociológica da década de 1960 considerasse essa interpretação válida, Fry e Raadschelders (2014, p. 25) reconhecem, porém, que “seria um erro sugerir que a influência de Weber se limitava à abordagem clássica”, mas essa não foi a interpretação hegemônica do período.

Assim, como Fry e Raadschelders (2014, p. 25) concluem, apesar de se poder identificar alguns elementos da análise weberiana, é “a combinação da definição de Wilson para o campo e das prescrições para a gestão e estrutura organizacional da Gestão Científica e dos Departamentalistas [...] que constituiu o núcleo da abordagem clássica da administração pública”. Essas prescrições, segundo esses autores, centravam-se “na hierarquia como mecanismo primário de controle e coordenação”, o que será futuramente resgatado pela análise econômica como principal aspecto da questão burocrática, e não necessariamente a questão da eficiência. Conforme Guy (2003, p. 646) comenta, o que esses autores fizeram foi, praticamente, defender a criação da disciplina da “Administração Pública” como sendo a “gestão científica dos serviços públicos”.

Em suma, com a doutrina ortodoxa surge a ideia bastante difundida de que Administração Pública se funda, como profissão e como ciência, nos EUA, na virada do século XIX para o XX como uma disciplina acadêmica derivada diretamente da Ciência Política, conforme analisam White (1924), Guy (2003), Barzelay e Thompson (2010), Randma-Liiv (2010), Andrews e Boyne (2010), Lynn Jr. (1996) e Farah (2011). Segundo essa linha de interpretação, o seu pai fundador (*founding father*) seria Woodrow Wilson (1887) — ainda que Goodnow tivesse publicado trabalhos igualmente influentes antes dele¹⁰¹ —, pois ele teria estabelecido as linhas-mestras do seu estudo e aplicou o seu entendimento reformista enquanto presidente dos EUA (White, 1924; Walker, 1989; Bryson, Crosby; Bloomberg; 2014; Fry; Raadschelders, 2014; Aligica, 2021). Essa visão, de que “as práticas da Administração Pública americana moderna e o campo acadêmico da administração pública surgiram durante a Era Progressista”,

¹⁰¹ Waldo (1948, p. 79) e Leiserson (1946, p. 30) consideram Frank Goodnow o verdadeiro “pai da administração pública” estadunidense, pelo seu pioneirismo e pela profundidade de suas obras.

permanecerá indisputada por bastante tempo na academia (Frederickson; Frederickson, 2007, p. 1); assim como a defesa de Leiserson (1946, p. 27) de que 1906 seria o “ano de nascimento” do “estudo da Administração Pública” nos EUA como campo de conhecimento, pois essa data marca “o ano em que o *Bureau of Municipal Research* de Nova Iorque foi criado”. Essa ideia se tornou tão influente que a interpretação tradicional segue a de Mosher (1975/1994, p. 8), do excepcionalismo dos EUA, que afirma que “nos Estados Unidos, provavelmente mais do que em qualquer outro país do mundo, a Administração Pública como prática, como campo de estudo e como profissão autoconsciente, começou nas cidades”.

Todos esses pontos, tomados como dados universalmente aceitos, que influenciaram inclusive a interpretação da evolução da Administração Pública no Brasil, constituíram uma espécie de demarcação original da Administração Pública no mundo e foram igualmente derrubados com pesquisas mais recentes, embora essa visão não tenha se institucionalizado tanto quanto a primeira.

5.3.2.2. Leviatã e Prometeu em disputa: o Estado Administrativo, o pacto fordista e o pesadelo de Tocqueville, de 1930 a 1970

O período seguinte ao surgimento das ideias e as práticas da Administração Pública ortodoxa é o da maturação da ideia do Estado Administrativo nos EUA, um momento emblemático para a demarcação da disputa entre Direito e Economia pelo controle do Estado que será dependente direto dos processos de judicialização — com reflexos até os dias atuais. Esse período coincide com duas outras visões de Estado amplamente discutidas nas ciências sociais, o Estado de Bem-Estar Social (Marshall, 1949/1967; Palley, 2020) e o Estado Keynesiano-Fordista (Harvey, 2008). Ele ocorre razoavelmente em paralelo ao período que Pedro Souza (2018, p. 70–72) chama de “domesticação da desigualdade”, ocorrido entre 1945 e 1975, com os “trinta gloriosos, a era de ouro do crescimento ou a sociedade afluenta”. Bastos e Oliveira (2021, p. 23) relembram, porém, que o keynesianismo dos anos 1930, entendido como “a aplicação de políticas econômicas mais intervencionistas com o objetivo de garantir uma taxa de desemprego baixa”, só se consolida a partir do final da Segunda Guerra, quando a preocupação com a formação da renda via emprego se encontra com a da proteção ao trabalho, no ideal marshalliano da cidadania. A partir de então, não será mais possível pensar o quadro geral da Administração Pública sem conectar as duas questões, econômica (renda e riqueza) e jurídico-

política (direitos e deveres). Esse é o fenômeno que Lavinhas e Gonçalves (2024, p. 438) denominam de início do “pacto fordista”.

O Estado Administrativo (*Administrative State*), todavia, não é uma ideia exclusiva estadunidense, mas é um conceito que, nos EUA, consolida-se e se difunde após as reflexões da segunda geração de pensadores de Administração Pública Tradicional em um debate direto com a geração anterior, da ortodoxia, sobretudo, em termos de uma temática fundamental do período do pós-Guerra: a democracia (Waldo, 1948; Ernst, 2014; Roberts, 2020; Dudley, 2021; Trondal, 2023)¹⁰². Conforme Dudley (2021, p. 34) comenta, “estudiosos do Direito e da Administração Pública frequentemente atribuem o termo Estado Administrativo ao livro de Dwight Waldo com esse título, de 1948”. Waldo (1948), porém, apesar de usar a expressão no título de seu livro, não definiu esse conceito formalmente naquela obra¹⁰³. O que Waldo (1948) fez foi fixar um conteúdo material para o Estado Administrativo, ao propor a reconciliação entre política e administração no âmbito do uso da infraestrutura administrativa do Estado para a execução das políticas públicas, guiada por valores principiológicos da democracia. Nesse sentido, Morstein Marx (1949, p. 1127) sintetizava essa ideia ao afirmar que “a tarefa mais elevada da Administração Pública é, portanto, servir como um instrumento eficaz para atingir os propósitos da ordem política”. A ordem política era garantir emprego e renda à população após o colapso de 1929 e promover uma recuperação rápida da economia estadunidense. Direito, Economia e Teoria Organizacional, portanto, eram conjuntamente analisados e interconectados nessa visão de Administração Pública, tal como indicado na **Proposição G.2**.

¹⁰² Mitchell e Scott (1988, p. 358), Scott e Mitchell (1989, p. 298) e Scott (1992, p. 13) apresentam uma interpretação peculiar que associa o Estado Administrativo a Estados fortes, e não necessariamente democráticos. Segundo uma interpretação baseada em Rohr, eles defendem que a ideia do Estado administrativo teria surgido na década de 1920, na Itália, e que assumiu a sua forma estadunidense com a Lei de Recuperação Nacional (NRA), na década de 1930. Essa ideia não desapareceu no final da Segunda Guerra Mundial; em vez disso, a noção de que as empresas e os ramos administrativos do governo poderiam cooperar em altos níveis era demasiado poderosa para morrer. Segundo Scott e Mitchell (1989, p. 298), o Estado Administrativo é um artefato do século XX que assumiu diversas formas, começando com o fascismo italiano e o socialismo conservador britânico na década de 1920. O nacional-socialismo alemão apareceu em 1933, e, ao mesmo tempo, a experiência americana começou com o *New Deal* de Franklin D. Roosevelt. Cada uma dessas versões do Estado administrativo refletia visões alternativas sobre os objetivos nacionais e oferecia teorias concorrentes sobre os sistemas políticos e sociais necessários para atingir esses objetivos, bem como posições diferentes sobre a democracia.

¹⁰³ Conforme Roberts (2020, p. 392) ressalta, “Waldo não inventou o conceito de estado administrativo, e ele não foi o primeiro a dar um tratamento extenso de seus problemas. Acadêmicos europeus estavam escrevendo sobre o estado administrativo — *l'état administratif* em francês, *die verwaltungsstaat* em alemão — no século XIX. Muitos dos primeiros especialistas americanos em administração pública estavam familiarizados com essa literatura europeia”.

O que estava por trás dessa mudança de perspectiva, segundo Kettl (2007, p. 17), era a defesa de que “uma burocracia melhor poderia produzir um governo melhor”, desde que orientada por valores melhores. Assim, do encontro do Estado Administrativo com o keynesianismo preocupado com a formação de renda para impulsionar a demanda, e com a proteção ao trabalho como direito na evolução da cidadania de Thomas Marshall, é que surge o Estado de Bem-Estar Social nos EUA. É o momento em que o pensamento europeu, de Marshall e Keynes, dominará o Estado. A Administração Pública passará, então, a ser peça fundamental de conexão entre as esferas do Direito e da Economia. Era a época, segundo Bastos e Oliveira (2021, p. 21), da dupla “reação à desintegração da ordem liberal do século XIX”: a) o “desenvolvimentismo” nos países pobres; e b) o “‘consenso keynesiano’ do *Welfare State*” nos países ricos.

Essa mudança foi impulsionada pelo contexto conturbado pelo qual o mundo passou entre a quebra da bolsa de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, entre 1939 e 1945, que fez com que se percebesse que “muito do que parecia e era importante antes da Grande Depressão [como a questão orçamentária, de recrutamento e seleção] tornou-se subitamente quase irrelevante durante o *New Deal* e a Segunda Guerra Mundial”, focadas na superação de crises econômicas e sociais intensas (Mosher, 1975/1994, p. 1). Nesse contexto, não caberia mais uma visão segundo a qual política e administração não se conectassem, principalmente, por meio da economia. Vieg (1946, p. 7), por exemplo, afirmava à época que, “quer a esfera de interesse seja pública ou privada, a administração é sempre serva da política”. De outro lado, conforme Henry (1975, p. 379) relembra, na visão dicotômica da ortodoxia da Administração Pública, que predominava até então, “a política não deveria interferir na administração”.

Schlag (2023, p. 72) afirma que “o Estado Administrativo é principalmente uma categoria institucional”, o que alude à ideia de que ele é mais importante como prática organizada de definição de regras do que como conceito. Conforme mencionado antes, mais uma vez, importa mais à Administração Pública o seu domínio efetivo sobre a realidade social do que a sua compreensão científico-filosófica. A sua ideia geral, portanto, conforme Matteucci (1998, p. 689) discute, não é nova, uma vez que se encontra no berço da formação burocrática do Estado Moderno, ou seja, “o Estado moderno se apresenta como Estado administrativo, na medida em que existe, à disposição do príncipe, um novo instrumento operacional, a moderna burocracia”. A questão é que, segundo Matteucci (1998, p. 689), “nunca foi própria do Liberalismo a ideia do Estado administrativo”, algo que repercutiu na falta de tratamento constitucional do tema,

nos EUA, desde a formação do Estado naquele país, assentado no liberalismo dos *Founding Fathers*.¹⁰⁴ Nesse sentido, a visão liberal mais radical “vê o Estado administrativo como a maior ameaça à política e consequentemente à liberdade” (Matteucci, 1998, p. 689), e, que, portanto, a centralização de poderes que ele avoca ao formar um Poder Executivo forte significaria materializar o “pesadelo de Tocqueville”, com a destruição do ideal liberal individualista (Ernst, 2014, p. 146). O Estado Administrativo, portanto, era a materialização mais robusta possível da alma do Príncipe, a única ferramenta capaz de frear o suposto poder prometeico liberalizante dos mercados.

O pesadelo de Tocqueville era uma visão que vinha sendo desafiada, nos EUA, desde a Era Progressista e que fora exacerbada, principalmente, com o *New Deal*, que aumentou significativamente a infraestrutura burocrática do Estado. O liberalismo estadunidense, portanto, punha-se perplexo diante desse crescimento e se questionava “se o *Welfare State* é realmente um Estado liberal” (Matteucci, 1998, p. 689), sendo que o debate em torno do Estado Administrativo era sobre “um Estado expansivo”, cuja burocracia que era cada vez maior e que traria riscos à liberdade individual. Como Sunstein e Vermeule (2021) e Sossin (2021) demonstram, essa preocupação atravessará o século XX.

O Estado Administrativo de Waldo (1948), portanto, refletia essa centralidade da burocracia no Estado, mas a sua posição era a de que isso não oferecia riscos ao liberalismo; pelo contrário, era algo necessário à consolidação de um liberalismo democrático. O que Waldo (1948) fez foi, sem citar nem tratar adequadamente nenhuma das ideias de Weber, aproximar a importância burocracia do debate sobre as funções do Estado em uma democracia liberal. O Estado Administrativo, em tese, usaria de sua força burocrática para conferir mais liberdade a todos os cidadãos e cidadãs por ele reconhecidos — limitando os impactos da desigualdade gerados pelos mercados. Isso se alinha ao pensamento liberal de Keynes e Marshall, pois, conforme Sunstein e Vermeule (2021, p. 50) discutem, “para os teóricos e arquitetos do Estado Administrativo moderno”, o pesadelo liberal era inverso ao de Tocqueville, pois era “o poder privado, exercido por meio da delegação de poderes legais e direitos pela *common law* e pela ordem do mercado, [que] era em si uma ameaça à liberdade individual”. Era o Leviatã domado pelo Príncipe que deveria impedir os excessos de Prometeu.

¹⁰⁴ Esse é um fato que, segundo Ernst (2014), Tocqueville teria visto como positivo, em sua visita aos EUA, valorizando sua descentralização administrativa.

Dada a difusão do termo e a falta de conceituação precisa na obra de Waldo (1948), porém, a expressão “Estado Administrativo” foi sendo reinterpretada de diferentes formas com o passar do tempo. Conforme Roberts (2020, p. 396) analisa em seu levantamento bibliométrico, atualmente, em muitos trabalhos, ela “significa simplesmente o aparato administrativo do Estado”, eventualmente tendo como foco a expansão do Poder Executivo e de sua capacidade regulatória (Sharkey, 2016). Na literatura contemporânea, portanto, é comum a discussão do Estado Administrativo limitar-se ao debate sobre regulação, especialmente, a partir da proliferação das chamadas agências reguladoras, órgãos do Poder Executivo com poder de normatização e fiscalização (Roberts, 2020; Sunstein; Vermeule, 2021; Dudley, 2021; Trondal, 2023), o que teria levado à sua evolução como “Estado Regulador” (Tucker, 2018, p. 36). Como desenvolvimento da evolução teórica da Administração Pública, porém, o Estado Administrativo significa uma expansão da visão ortodoxa com reincorporação da agenda política e a preocupação econômica com o emprego e a renda para a efetivação dos direitos, o que se dá com a ascensão do Estado de Bem-Estar Social, nos EUA, após 1940, e sua queda e reinterpretação, após 1980, quando é reduzido a um Estado Regulador¹⁰⁵. O Estado Administrativo é, portanto, uma tentativa de junção efetiva de Direito, Economia e Teoria Organizacional para viabilizar a expansão dos direitos via Administração Pública.

Nesse sentido, segundo O’Neill (2022, p. 19), nos EUA, o Estado Administrativo é “um produto do liberalismo progressista” uma vez que parte de uma concepção de Estado que fora gestada ainda nos movimentos políticos de Woodrow Wilson e no pensamento de Direito Administrativo de Frank Goodnow. Segundo Moore (2016), Wilson e Goodnow tinham a percepção, centrada na discussão jurídica, de que a organização do Estado nos EUA era descentralizada e sob domínio do Legislativo, de modo que tinham uma construção social muito distinta do Executivo forte e centralizador que dominava a história política da Europa continental. Para eles, “o domínio do Congresso sobre o sistema político americano empobreceu a Administração Pública ao permitir que comitês do Congresso micro-gerenciassem agências executivas” (Moore, 2016, p. 329). Eles reivindicavam, portanto, uma visão de Estado com maior domínio de ação sobre as medidas políticas a serem executadas.

¹⁰⁵ Conforme Tucker (2018, p. 36) comenta, “Somente desde que a privatização e a liberalização econômica começaram gradualmente a consolidar-se na década de 1980 é que o ‘estado regulador’ veio à tona, reforçado pela diminuição da confiança na autorregulação”.

Esse fato tornaria a efetivação do trabalho na Administração Pública uma disputa jurídica, decorrendo daí a necessidade do enfoque de Direito Administrativo para a conformação do Estado Administrativo estadunidense, nessa época. Nesse sentido, dois aspectos jurídico-políticos — que indicam o retorno a uma reflexão moral (ético-política) da Administração Pública — são fundamentais para a compreensão do Estado Administrativo: a) o tratamento constitucional e a consolidação do Direito Administrativo; e b) a sua relação com a democracia. Esses dois elementos demonstram haver uma imbricação entre Economia (Renda e Emprego), Direitos e Deveres (Cidadania) e execução da Política (Administração Pública) que se tornaria, depois, uma disputa judicial (*Lawfare*) (Hughes, 2016; Oliveira, 2021).

O primeiro aspecto decorre do fato de que a Constituição dos EUA, de 1789, não traz, explicitamente, nenhum tratamento formal para a Administração Pública, o que tornou o debate jurídico sobre a legitimidade de sua atuação, para a execução de medidas regulatórias, algo recorrente na literatura acadêmica da área (Purcell Jr., 2001; Luton, 2009; Sunstein; Vermeule, 2021). Além disso, entre 1897 e 1937, conforme Kalman (2005, p. 1052) discute, prevaleceu o entendimento jurisprudencial que era favorável à liberdade contratual individual, de maneira que a Suprema Corte dos EUA derrubava recorrentemente as tentativas de regulação do Estado, sobretudo as econômicas, constituindo, assim, o momento da chamada “Constituição Lochneriana” (*Lochnerian Constitution*) ou a “Era de Lochner” (Sarmiento, 2020, p. 84). Esse nome deriva de uma decisão emblemática¹⁰⁶, de 1905, que considerava inconstitucionais as leis que procurassem limitar a carga máxima de horas de trabalho permitida.

A Era de Lochner, segundo Sarmiento (2020, p. 84), decorria da interpretação tomada pela maioria conservadora da Suprema Corte de que “o direito de propriedade e as liberdades econômicas devem ser tão ou mais protegidas que os direitos civis e políticos”. Esse caso é simbolicamente importante porque demonstra como a dignidade humana, sob o capitalismo, central para a ideia de direitos fundamentais que sustenta a cidadania moderna — como Arendt (1951/1989) discute —, não é possível sem se pensar mecanismos que freiem a exploração do trabalho diante da sujeição obrigatória, para obtenção de renda, às condições impostas pelo mercado. Para o mundo jurídico, o trabalho deixa de ser apenas componente da produção (como

¹⁰⁶ Trata-se do caso *Lochner versus New York*, de 1905, em que se decidiu que um estatuto do estado de Nova York que limitava a quantidade máxima de horas de trabalho para padeiros violava o direito dos padeiros à liberdade de contrato, contrariando, portanto, a Décima Quarta Emenda da Constituição dos EUA (Kalman, 2005; Cushman, 2017; Sarmiento, 2020).

para a Economia), para se tornar direito e, como tal, passa a ser tutelado em ponderação com os princípios da dignidade humana. Obviamente, para a leitura marxista, dada a condição exploratória inerente ao capitalismo, a plena dignidade humana não seria possível nesse regime, mas, para os arquitetos do Estado Administrativo, ela o seria pela construção de um Estado de Bem-Estar Social.

Na década de 1930, porém, houve uma modificação significativa nas interpretações jurisprudenciais que levaram ao que se denominou de “Revolução Constitucional de 1937” (*Constitutional Revolution of 1937*) (Kalman, 2005, p. 1052; Brinkley, 2005, p. 1050) ou “Revolução Constitucional do *New Deal*” (Cushman, 2017, p. 367). Essa modificação teve como caso-líder (*leading case*) uma decisão de 1937¹⁰⁷ acerca da regulação do salário-mínimo em que, sob influência de um novo quadro progressista, a Suprema Corte modificou seu entendimento anterior tornando-se favorável à sua fixação (Silveira; Falcão, 2023). Essa decisão consolida o debate do Direito Administrativo como ramo de reflexão jurídica de base constitucional nos EUA, viabilizando o entendimento favorável aos processos de regulação que viriam na sequência e que permitiriam a efetivação do *New Deal*, o principal esforço interventor e regulatório de consolidação do Estado Administrativo daquele país (Purcell Jr., 2001; Kalman, 2005). Em função disso, conforme Rahman (2020, p. 27) analisa, “o surgimento do Direito Administrativo durante as décadas de 1930 e 1940 ajudou a codificar e institucionalizar essa ideia gerencial do Estado”. Novamente, é uma decisão sobre o direito do trabalho, como componente da cidadania e que incidia diretamente sobre a renda (salário-mínimo) que permite essa inflexão, demonstrando, novamente, que o que explica a formação do Estado Administrativo é o embate entre Direito e Economia, sob um capitalismo exploratório e socioeconomicamente desigual.

O segundo aspecto jurídico-político em relação à origem do Estado Administrativo, nos EUA, é a questão da democracia. Nesse ponto, a participação de Dwight Waldo se destaca. Segundo Waldo (1948, p. 10), quatro grandes eventos alterariam o arcabouço da Administração Pública ortodoxa nos EUA, “as [duas] Grandes Guerras, a Grande Prosperidade e a Grande Depressão”.

¹⁰⁷ O caso emblemático, que permitiu o início da Revolução Constitucional, foi *West Coast Hotel Company versus Parrish* (1937), cuja decisão, de 1937, reverteu o entendimento até então consagrado, de uma decisão de 1923, do caso *Adkins versus Children's Hospital*. Na decisão de 1923, o tribunal havia invalidado a permissão de fixação de salários mínimos para mulheres trabalhadoras no Distrito de Columbia. No caso de 1937, a Suprema Corte manteve a constitucionalidade da lei de salário mínimo para mulheres em Washington, D.C. (Kalman, 2005; Cushman, 2017; Sarmiento, 2020).

A Primeira Guerra Mundial, seguida da era da Grande Prosperidade trazida pelos *Roaring Twenties*, reviveu o impulso do livre mercado, liberando o Prometeu para a superacumulação e suspendendo a evolução da Administração Pública como frente de liderança da mudança social. Esse impulso sofre um colapso substancial com a Grande Depressão (a caixa de Pandora que se abre com o Prometeu desacorrentado) que, por sua vez, freia essa percepção liberalizante e deixa como legado “mais importante”, segundo Waldo (1948, p. 10), “a mudança de atitude em relação aos negócios”. Os mercados falham. As empresas podem ser mal gerenciadas. E, ao final, é ao Estado que se recorrerá para viabilizar a sobrevivência de mercados e empresas. Essa mudança em relação aos negócios, portanto, diz respeito à aceitação de uma maior intervenção do Estado para viabilizar a recuperação econômica mais rápida do país. Isso exigiu, como visto, a mudança no entendimento jurídico em relação à ação estatal.

Nesse ponto, o Estado já estava assumindo novas funções e expandindo a sua estrutura. A Segunda Grande Guerra coloca, por sua vez, outra pauta no centro da discussão, a questão democrática. Ao mesmo tempo que mercados e empresas falham, Estados disputam poder entre si (não há hierarquia entre eles, o que prenuncia a necessidade de um arranjo de organização em paralelo, o que prenciará a diferenciação da governança como dominação social). Sem esse arranjo multilateral, a dominação social hierarquizada do Estado pode vir atrelada a níveis diferentes de autoritarismo e violência — como Arendt (1951/1989) discutiu e Waldo (1948, p. 10) exemplifica com o “poder esmagador da Alemanha na guerra”, que abalou “a fé inquestionável na democracia como um modo de vida superior e a confiança ilimitada em seu triunfo final”.

A burocracia nazista, como máquina de dominação total, tal qual Arendt (1951/1989) e Waldo (1948) discutem, demonstra a violência da razão instrumental em sua máxima forma — era a comprovação da necessidade de um resgate moral (ético-político) que reorientasse a eficiência burocrática para o bem comum. O debate sobre democracia e Administração Pública pleiteado por Waldo (1948), porém, demonstrava que o Estado Administrativo estadunidense também preocupava — não alcançava toda a sua população (segregada racialmente) e se impunha, cultural, econômica e militarmente no exterior. Seu resultado, portanto, era contraditório. Conforme a Teoria Crítica denunciava, o Estado Administrativo estadunidense também se acoplava a meios de expansão da sua dominação, criando e expandindo mundo afora o que Marcuse (1964/2015, p. 55) chamou de “a sociedade da mobilização total” que conjugava o

“Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) [para si] e Estado de Guerra (*Warfare State*) [para os outros]”. Aproxima-se, assim, o que seria impensável, *Welfare* e *Warfare*, violência e bem-estar, criando um amplo esforço político e mercadológico de sustentação do capitalismo via direcionamento do progresso técnico-científico para a dominação racional total, na guerra e nos mercados. Afinal, como discutia Adorno (1951/2001, p. 43), na *Minima Moralia*, “a guerra é um negócio”. O que Adorno (1951/2001) e Marcuse (1964/2015) demonstram é a instrumentalização do mundo totalmente administrado, algo que será reforçado pela ideia do cientificismo que também alcançará a Administração Pública.

Esses dois aspectos (o Direito e a Democracia), conjugados, fizeram com que a defesa do Estado Administrativo trouxesse, de toda forma, um protagonismo do Direito para a análise da Administração Pública. Esse seria, conforme se observa na obra de Waldo (1948), um aspecto que tentaria ser combinado com os elementos organizacionais da discussão gerencial, em especial, da gestão científica. Essa aproximação seria possível em função da predominância do enfoque principiológico das duas abordagens (Kettl, 2007; Riccucci, 2007). Discutir gestão científica, à época, era discutir princípios de organização, sobretudo, de eficiência e produtividade no trabalho. Discutir democracia é refletir sobre princípios jurídicos e políticos. Esses dois pontos, apesar de passíveis de aproximação, serão reavaliados em relação a suas posições originais na ortodoxia, principalmente, quanto à separação entre política e administração. A posição tomada, portanto, será a de que a Administração Pública é um aparato organizacional à disposição da defesa de valores democráticos, mas que se opera conforme os princípios da gestão científica, só que com um pouco mais de reflexão política. Faltava-lhe, contudo, uma reflexão moral (ético-política) mais profunda, crítica, que o orientasse para uma transformação social mais efetiva.

De toda maneira, a ideia geral de Waldo, segundo Ingraham (2007, p. 73), consistia em “refutar o que ele considerava o princípio subjacente da gestão científica: a ideia de que a perícia neutra [*neutral expertise*] poderia servir como validadora dos direitos da administração de se posicionar e de influenciar um governo democrático”. Waldo (1948), portanto, discute essas questões em um contexto de pós-Segunda Guerra e pós-*New Deal*, pontos que ele trabalha para defender a formação de um Poder Executivo com capacidade de ação legítima, centrado em três aspectos relacionados: a) o **econômico**, com a ascensão da posição interventora de inspiração keynesiana para a superação de momentos de crise e recessão; b) o **jurídico**, com a

conformação da ideia de regulação com algo necessário ao funcionamento da sociedade, inclusive, dos mercados; e c) o **administrativo**, como técnica necessária para a boa organização do Estado, pautada, no momento, pela definição de princípios de administração. O anteparo sobre o qual esse conjunto de fatores projetar-se-á será o da discussão democrática. O *New Deal* exemplificará, então, uma política unificadora desses elementos dando forma ativa à noção de um Estado Administrativo. Será a sua manifestação concreta na realidade estadunidense.

Se os governos da Era Progressista incorporaram parte das ideias da ortodoxia, em níveis federativos diferentes, mas com destaque para o poder municipal, nessa segunda fase, conforme analisam Henry (1975), Lynn Jr. (1996), Basheka (2012), Durant (2020), o nível por excelência de atuação será outro. É a ação intervencionista no nível federal, como parte do *New Deal* do governo de Frank Delano Roosevelt, que sintetiza a transição da influência de pensadores da Era Progressista — principalmente por meio de Luther Gulick — para essa nova geração. A importância do *New Deal* para a análise da Administração Pública é amplamente reconhecida (Lewis-Beck; Squire, 1991; Rahman, 2020; Rauchway, 2022). Ele simboliza tanto transformações na tradição política interna estadunidense, momento da “mudança histórica que transformou o Partido Democrata no partido dos direitos civis” (Rauchway, 2022, p. 7), quanto alterações na política econômica internacional, em função de seu influente ímpeto regulatório de tentar construir a visão das “finanças-como-servas” (*finance-as-a-servant*), ou seja, das “finanças que atuavam como ‘servas’ do projeto de reforma econômica keynesiana”, para a construção do Estado de Bem-Estar Social (Russell, 2008, p. 2)¹⁰⁸. Novamente, Direito, Economia e Administração se interseccionam nesse ponto, com a pretensão de colocar a economia a serviço dos direitos, viabilizados pela ação do Estado. Essa combinação estruturará a disputa que será posta pelo controle do Estado no século XX.

O volume de obras públicas realizadas sob *New Deal*, cujas estruturas continuam em funcionamento nos EUA, foi tão significativo que o historiador Rauchway (2022, p. 7) argumenta que, ainda hoje, “o *New Deal* é importante porque todos nós [as pessoas que moram EUA] vivemos nele”. De toda forma, o programa não atendeu a reivindicações democráticas e ao aprofundamento de direitos da sociedade estadunidense (Mettler, 1998), sobretudo em

¹⁰⁸ Conforme Russell (2008, p. 2) comenta, “a história da regulamentação financeira e da subserviência relativa das finanças durante a era do Estado de Bem-Estar Social” é contada como a da construção da arquitetura financeira internacional criada pelo Acordo de Bretton Woods. Assim, “nas palavras de Henry Morgenthau, do Departamento do Tesouro dos EUA, Bretton Woods é descrito como um “*New Deal* em economia internacional”.

relação a direitos civis, sendo ainda bastante criticado, mesmo pelas tradições políticas de esquerda¹⁰⁹. Segundo Moore (2016, p. 338), esse foi um resultado da forma como as políticas foram desenhadas, que eram excludentes desde o início, especialmente com viés de gênero¹¹⁰ e de raça¹¹¹, o que se institucionalizou na formação desigual do Estado Administrativo nos EUA, e que foi confirmado com fortes evidências empíricas de pesquisas do final do século XX e início do século XXI (Mettler, 1998; Skocpol, 1995/2022; 2003; Kollmann; Fishback, 2011). Apesar disso, o *New Deal* ainda é tido como um marco na formação do Estado de Bem-Estar Social e tem sido novamente reivindicado, no primeiro quarto do século XXI, como solução para os problemas sociais e ambientais do próprio EUA (Sunstein; Vemeule, 2021; Sunstein, 2024), principalmente, na figura do Novo Acordo Verde (*Green New Deal*) (Cohn; Duncanson, 2023; Robertson, 2024).

O *New Deal* consistia em uma série de medidas adotadas, entre leis e atos normativos do Poder Executivo federal dos EUA, pelo governo de Roosevelt, sendo normalmente compreendido, conforme Bindas (2022), Rahman (2020) e Rauchway (2008; 2022) analisam, em duas fases: a primeira, de 1933 e 1934, que “sofreu enorme resistência da Suprema Corte” e que contou com maior mobilização em torno da recuperação econômica; e a segunda, de 1935 a 1939, com o encerramento de alguns impulsos econômicos da primeira fase e a estruturação da política de seguridade social (Silveira; Falcão, 2023, p. 73). Segundo Rahman, (2020, p. 24), a primeira fase do *New Deal* pode ser entendida como um momento de “implantação de novas formas de competência e capacidade gerencial” do Estado, ainda influenciado por “antigas aspirações

¹⁰⁹ A esse respeito, Auerbach (1969, p. 19) argumentava que, entre as principais críticas da esquerda poucas décadas depois do governo de Frank D. Roosevelt, estavam “a ausência de qualquer filosofia de reforma; o consequente fracasso dos *New Dealers* em atacar, muito menos resolver, problemas sociais fundamentais; um compromisso com a salvação do capitalismo corporativo; destruição da esquerda; distanciamento da autoridade popular e indiferença à democracia participativa”. Ele conclui que a grande crítica seja a da frustração de expectativa de justiça social: “percorre essa lamentação o refrão explicitado por Paul Conkin: ‘A história do *New Deal* é uma história triste, a história sempre recorrente do que poderia ter sido’”.

¹¹⁰ De acordo com Moore (2016, p. 338), “acadêmicos demonstraram conclusivamente o papel do gênero no desenvolvimento do Estado Administrativo americano. Em muitos casos, o *design* de programas públicos contribuiu para as desigualdades de gênero”, enquanto os homens foram objeto de uma política unificada nacional, “as mulheres eram atendidas por uma série de programas menos seguros, com requisitos de elegibilidade variados, que eram administrados pelos estados”.

¹¹¹ Segundo Moore (2016, p. 338), “quando o Congresso adotou a Lei da Seguridade Social [*Social Security Act*] de 1935, os representantes do Sul exigiram que os programas que poderiam potencialmente beneficiar os afro-americanos, como o Auxílio a Crianças Dependentes [*Aid to Dependent Children*], fossem administrados por meio de um sistema descentralizado e estadual, enquanto os programas que provavelmente forneceriam benefícios aos homens brancos, como o Seguro de Velhice [*Old Age Insurance*], seriam administrados pela Administração da Seguridade Social de nível federal”. Isso lhes permitiu influenciar diretamente o sistema de seguridade para pessoas negras, de modo que fosse desarticulado e ineficiente nos níveis estaduais, e assegurou, ao mesmo tempo, homogeneidade no tratamento das pessoas brancas, por toda a federação.

progressistas de contestar o poder corporativo”, mas já com foco em “promover o bem-estar social e desenvolver uma forma mais ampla de cidadania social e econômica”. O impacto de muitas das ações era voltado, portanto, para questões de emprego e renda.

Dessa forma, “iniciativas regulatórias foram inicialmente complementares aos esforços para expandir o poder democrático dos cidadãos e trabalhadores” (Rahman, 2020, p. 25). Elas representariam, segundo Bindas (2022, p. 19–21), “uma mudança da ideologia liberal clássica para um liberalismo mais novo e modernista”, que reconhecia “a desigualdade inerente ao livre mercado e, por meio do uso de ações inteligentes, usaria especialistas para planejar e organizar a sociedade”. Nesse sentido, concorreram para formar esse liberalismo modernista, segundo Bindas (2022, p. 20), obras intelectuais distintas dos EUA que defendiam a importância da regulação e da intervenção racional do Estado na sociedade sendo que, entre as principais, estariam trabalhos como os de Adolph Berle e Gardiner Means (1932) e de John Dewey (1935/1963)¹¹². Em termos organizacionais, Jacoby (1997) identifica uma antecipação teórica que fora invisibilizada, a da negociação pelas proteções trabalhistas no trabalho de Mary Parker Follett. Segundo Jacoby (1997, p. 20), “as ideias de Follett renunciaram a abordagem do Capitalismo de Bem-estar Social adotada pelos empregadores progressistas na década de 1920”. O trabalho de Follett será também resgatado por Waldo (1948, p. 209) em sua discussão sobre a influência da gestão científica na Administração Pública e a possibilidade de uma reflexão democrática, cujos principais teóricos, segundo ele, “foram influenciados pela filosofia de Mary Parker Follett”.¹¹³

Para viabilizar a regulação expedida pelo “Novo Acordo” (*New Deal*), foram criados órgãos públicos, expandindo o espectro de atuação e o tamanho do Estado, montando-se, assim, a base do Estado Administrativo. Nessa linha, segundo Rauchway (2008, p. 72), duas organizações se destacam como “os primeiros esforços do *New Deal* para reescrever as regras da economia política dos Estados Unidos”, que seriam a criação das “duas grandes agências para centralizar o planejamento da produção americana”, a Administração de Ajustamento Agrícola

¹¹² Jessé Souza (2024) destaca que a visão de liberalismo de Dewey era bastante diferente do liberalismo agressivo que se faria dominante depois, pois Dewey debateria diretamente com Walter Lippman, o organizador do congresso de 1938 de onde surgiriam as bases teóricas que convergiram na criação do neoliberalismo.

¹¹³ Leiserson (1946, p. 45) recupera o pensamento de Follett, por exemplo, para dizer que a gestão (*management*) servirá para evitar as “fricções” decorrentes de “frustrações e desapontamentos” com o mundo do trabalho. Na mesma linha, de acordo com Gazell (1970, p. 70), em seu estudo sobre a autoridade nas organizações formais, “Barnard citou como precedente os escritos da psicóloga Mary Parker Follett”.

(*Agricultural Adjustment Administration* – AAA), criada em 1933 pela Lei de Ajuste Agrícola (*Agricultural Adjustment Act*) do mesmo ano, e a Administração Nacional de Recuperação (*National Recovery Administration* – NRA) criada pela Lei Nacional de Recuperação Industrial (*National Industrial Recovery Act* – NIRA), também daquele mesmo ano. Essas medidas foram objeto de questionamento constitucional pela Suprema Corte. Após a Revolução Constitucional de 1937, porém, as medidas da segunda fase do *New Deal* se estabeleceram de forma menos problemática. O debate que se sucedeu foi o da hipertrofia do Poder Executivo sob domínio do Presidente.¹¹⁴

O impacto das medidas estatais tomadas entre 1933 e 1936 levou a uma necessidade de melhoria dos trabalhos de coordenação das burocracias criadas, para a qual foi necessária a realização de uma avaliação instituída por meio do Comitê Brownlow. Segundo Durant (2020, p. 115), Franklin D. Roosevelt pediu a Merriam, a Brownlow e a Gulick, três reconhecidos acadêmicos, que o aconselhassem sobre “a melhor forma de organizar e coordenar as agora 115 novas agências, comissões independentes, e empresas públicas criadas pelo *New Deal*”. As reformas administrativas do período estão associadas diretamente às orientações determinadas pelo Relatório do Comitê Brownlow, de 1937. Embora o nome fosse dado a Louis Brownlow, o seu conteúdo e liderança refletiam mais o pensamento de Luther Gulick¹¹⁵. O Relatório Brownlow, cujo nome completo era *Report of the President's Committee on Administrative Management*, condenava a falta de planejamento na atuação governamental, e, no entender de Rohr (1986), era basicamente fundado nos princípios da gestão científica. De acordo com Durant (2020, p. 115), “com base no trabalho de Fayol, Luther Gulick criou o mnemônico mais icônico da história do campo: POSDCORB (...) esses [princípios do POSDCORB] se tornaram construções administrativas críticas para os nomeados de FDR [Frank Delano Roosevelt] em agências à medida que a construção do estado do *New Deal* se expandia”. Esse passo representaria, de modo bastante evidente, a incorporação burocrática de um pensamento analítico sobre a Administração Pública que ainda refletia parte do pensamento da ortodoxia estadunidense da área, em seu ápice. Assim, “com base em cinco estudos separados de

¹¹⁴ De acordo com Brand (2008, p. 71), “antes do *New Deal*, o debate sobre as responsabilidades de gestão do presidente estava amplamente interligado e subordinado a questões políticas e econômicas específicas”. Após o *New Deal*, discutiam-se a legitimidade e a responsabilidade da Presidência poder afetar, quase exclusivamente, toda a sociedade a partir do seu domínio sobre as burocracias reguladoras do Poder Executivo.

¹¹⁵ A esse respeito, Brand (2008, p. 71) diz que “a sua terminologia [*Brownlow Commission*] é um tanto enganosa, porque o intelecto orientador por trás do trabalho da Comissão de Gestão Administrativa foi, na verdade, Luther Gulick, não Louis Brownlow”.

subcomitês compostos por especialistas em ciência política e administração pública”, o relatório final em 1937 adotou o que Durant (2020, p. 115) chamou de “uma perspectiva decididamente hamiltoniana (em vez de madisoniana), informada por princípios organizacionais genéricos”.

A liderança intelectual exercida por Gulick demonstraria também um elo que ficaria cada vez mais recorrente nas disputas em torno do Estado, o papel da Academia. Três universidades destacar-se-iam, nesse sentido, no período de construção do Estado Administrativo, a *Harvard Graduate School of Business* (Harvard), a *University of Virginia* e a *George Mason University* (GMU). Durant (2020, p. 179) destaca o papel de Harvard, sob influência de seu segundo reitor, Wallace B. Donham, para quem a Universidade possuía um objetivo definido quanto ao papel do Estado na sociedade, o de “desenvolver um Estado Gerencial cientificamente informado”. Segundo Durant (2020, p. 179), para Donham, “esse Estado deveria ser desenvolvido por uma coleção interdisciplinar de elite de acadêmicos e intelectuais empresariais”. Isso o levou, em 1922, a fundar a *Harvard Business Review* e, em 1933, a instituir um grupo de intelectuais de Harvard para influenciar nessa construção, que ficou conhecido como “Círculo de Harvard” (*Harvard Circle*) ou “Sociedade dos *Fellows*” (*Society of Fellows*), uma “rede de acadêmicos, administradores e profissionais” (Kunda, 1994, p. 528). Entre os participantes desse grupo estavam Elton Mayo, Robert Merton, Talcott Parsons, Fritz Roethlisberger, B. F. Skinner e Lloyd Wagner, tendo Chester Barnard como palestrante frequente. Não por acaso, o pensamento mais acabado sobre burocracia nos EUA seria amplamente influenciado pelo Círculo de Harvard, primeiro, com as leituras sociológicas weberianas de Parsons e Merton; depois, pelo psicologismo de Mayo, Skinner e Roethlisberger que terão influência no behaviorismo; e, em terceiro lugar, pelo protagonismo atribuído à classe gerencial por Barnard, cuja influência sobre a economia será crucial para o desenvolvimento das abordagens sobre governança, como se verá mais à frente. Esse grupo será visto, à época, como responsável por tentar propor uma primeira teoria geral integrada para a administração (Litchfield, 1956).¹¹⁶

De acordo com Durant (2020, p. 180), “o Círculo de Harvard via a sociedade como um sistema orgânico, com uma teoria de gestão baseada em ciências sociais servindo como um ponto de alavancagem arquimediano para trazer ordem ao caos social”. Essa visão foi fundamentada em

¹¹⁶ Segundo Litchfield (1956, p. 5), “Talcott Parsons e outros estavam elaborando pelo menos o início de uma teoria abrangente da ação social que poderia fornecer uma estrutura geral dentro da qual seria possível desenvolver uma teoria de administração mais específica.”

parte na “lei de ferro da oligarquia” de Robert Michels e no conceito de “circulação de elites” de Vilfredo Pareto. Assumia-se, explicitamente, o interesse acadêmico de influenciar nos rumos organizacionais do Estado criando e reproduzindo socialmente aquilo que Marshall (2007, p. 42) chamou de um “*ethos* da técnica”, que entendia que “o campo da Administração Pública” seria capaz de responder “às exigências materiais de um Estado administrativo moderno, exigidas na sequência da expansão industrial”. As visões acadêmicas do Círculo de Harvard, principalmente, por meio de Chester Barnard influenciarão, no futuro, os posicionamentos institucionalistas liberais mais favoráveis a alguma intervenção do Estado.¹¹⁷

O Estado Administrativo, portanto, poderia ser considerado como um princípio de um Estado Gerencial (*Managerial State*), uma ideia, porém, que será combatida pelo movimento da Gestão Pública e sua ênfase no gerencialismo como algo que advém do setor privado e não se desenvolve diretamente no setor público. De toda forma, conforme Scott (1992, p. 22) discute, o *ethos* da técnica vincula a ideia de um *Managerial State* como uma reconfiguração instrumental do *Administrative State*, cuja definição usual é a de “um governo ativista composto por agências especializadas, geralmente a nível federal, com poderes dados por lei para regular, promover e controlar políticas econômicas, militares e de bem-estar, conforme o interesse público”. No caso específico dos EUA, o debate sobre a formação técnica de uma elite burocrática criou condições para se defender uma transição do *Administrative State* não ditado apenas pela atuação das agências, mas pela atuação dos gerentes profissionais, pela classe gerencial, algo que será bastante explorado com a difusão do gerencialismo. “O Estado gerencial” seria diferente segundo Scott (1992, p. 22), porque ele “é um sistema compartilhado de poder institucional mantido por uma classe de elite”, uma elite definida como “de pares de tecnocratas profissionais” (*professional technocratic peers*), os gestores e a gestoras profissionais. É uma visão cujo berço intelectual remete a esse olhar dado pelo Círculo de Harvard.

A fundamentação científica do Estado não visava apenas à defesa do Estado Administrativo, mas também ao seu confronto, partindo do debate acadêmico e indo além, envolvendo

¹¹⁷ William Scott (1992, p. 1) chega a afirmar que “se o século XX tem sido o século da América, então isto se deve, em grande parte, à gestão [management]”, e, segundo ele, poucos teóricos teriam contribuído tanto para a difusão do impacto da questão gerencial como tema, disciplina e prática quanto Chester Barnard. Sua obra e influência nos campos teóricos, práticos e políticos, no momento histórico em que viveu, fizeram com que ele se tornasse uma figura de transição da Administração Pública para a Gestão Pública, ou como “Barnard redefine os ideais progressistas em termos gerenciais” (Scott, 1992, p. 169).

empresas, associações civis e imprensa, em uma evidente tentativa de capturar a “esfera pública”, conforme analisada por Habermas (1962/2003; 2023). Assim, diante do fato de que o liberalismo modernista não agradava a boa parte da elite intelectual e econômica conservadora, conforme Nancy MacLean (2020) discute, frentes de combate ao ativismo estatal foram montadas, sobretudo, de matriz reacionária. MacLean (2017; 2020), em estudos recentes, demonstra como o enfrentamento ao legado do *New Deal* passou pela atuação da rede de relacionamentos financeiros estabelecida por Charles Koch com Universidades e associações civis, que incluíam a *University of Virginia*, a *George Mason University* (GMU), o *Mercatus’s Social Change Project*, o *Cato Institute*, a *Mont Pelerin Society*, o *Citizens for a Sound Economy* (CSE), que foi convertido depois em *Americans for Prosperity* (AfP), e a *Association of Community Organizations for Reform Now* (ACORN).

Pesquisas recentes, portanto, demonstram raízes autoritárias na Escola de Virgínia que são associadas ao impulso da extrema-direita que ganhou forças desde os anos 1960 nos EUA e que foram se intensificando até o surgimento da nova extrema-direita no início do século XXI. Levy e Peart (2020) identificam, por exemplo, a associação de membros dos primórdios da Escola de Virgínia, como Merwin K. Hart, com dois grupos antidemocráticos em especial, *The Freedom School* (o primeiro empreendimento da fundação da família Koch, antes de fundar o Instituto Cato com Rothbard em 1977), e a *John Birch Society*, esta conhecida por ser um grupo que combatia explicitamente o movimento de direitos civis nos EUA, na década de 1960, além de ser anticomunista e antissemita. “Mesmo que tivessem opiniões diferentes sobre como o mundo da política deveria funcionar”, Levy e Peart (2020, p. 217) argumentam, “talvez os primeiros economistas da Escola da Virgínia tenham deixado estas questões de lado e procurado o apoio financeiro da direita antidemocrática”. MacLean (2020) é bem mais enfática e destaca essa conexão em suas pesquisas¹¹⁸. MacLean (2017) sugere que Nutter e Buchanan desenvolveram uma proposta de uma “Educação Universal” a fim de manter escolas privadas segregadas mesmo após a decisão da Suprema Corte dos EUA que pôs fim à segregação racial no ensino. Além disso, ainda que Levy e Peart (2020) tentem separar Buchanan das posições antidemocráticas e antissemitas mais destacadas de outros intelectuais ultraliberais, como Murray Rothbard, eles reconhecem que Buchanan demonstrou uma postura, no mínimo,

¹¹⁸ Embora Levy e Peart (2020, p. 232) afirmem que “as evidências de uma conexão entre a antiga Escola da Virgínia e a direita antidemocrática são bastante escassas”, eles não refutam a sua existência. Nik-Khah (2011), Mirowski (2009, 2011) e, principalmente, MacLean (2020) apresentam uma farta documentação e análise que indica que talvez essas evidências não sejam tão escassas assim.

controversa ao visitar o Chile e atuar como conselheiro do governo ditatorial de Augusto Pinochet.

De acordo com MacLean (2020), porém, o envolvimento foi além da mera complacência e assumiu o papel de protagonismo, com a subserviência de pesquisas aos interesses da extrema-direita. A rede de Koch, por exemplo, pautava-se pelo desenvolvimento de teorias ultraliberais sob um enfoque conservador e reacionário, e financiava, sobretudo, as pesquisas que fundariam as bases da Teoria da Escolha Pública ou da Escolha Racional (*Public Choice Theory*), principalmente por meio da influência de James M. Buchanan Jr. MacLean (2020, p. 153) afirma que o que se desenvolveu, ao final, foi tão efetivo quanto uma aplicação de “uma tecnologia”, uma estratégia de longo prazo “para aplicar os *insights* e recomendações de Buchanan para mudar a própria base da vida pública dos EUA. Trabalhando a partir de uma base na *George Mason University* (GMU)”, esta atuação teria sido, segundo ela, “o próprio protótipo da universidade corporativa [*corporate university*]”, no sentido da Universidade submetida aos interesses das empresas privadas. O enfoque dado pelas universidades, GMU e Virgínia, seria, principalmente, da área econômica, que em algum momento também se encontrarão com a perspectiva institucional, mas, sob outro enfoque, para defender um recuo do Estado em vez de seu avanço, reposicionando o mercado como esfera última de coordenação e desenvolvimento social.

Scott (1992, p. 41) também demonstra que o círculo de Harvard fora influenciado pelo pensamento conservador de Lawrence J. Henderson que “converteu vários de seus alunos e professores às teorias sociais do sociólogo italiano Vilfredo Pareto”. Essa influência fora institucionalizada na universidade nas associações do *Society of Fellows*, na *Harvard Graduate School of Business Administration*, a formação de Pesquisadores Paretianos (*Paretan Scholars*) e o *Laboratory of Industrial Physiology*. Segundo Scott (1992, p. 58), “nos seus aspectos mais amplos, o Círculo de Harvard refletia a filosofia política de Herbert Hoover, cujas principais características eram a colaboração, a cooperação, a educação e o compromisso voluntário dos indivíduos com as organizações”. Nesse sentido, o conservadorismo da agenda do círculo de Viena atendia aos interesses da política de Hoover, em três pontos principais, de acordo com Scott (1992, p. 59): em primeiro lugar, “era imperativo desradicalizar o trabalho — não apenas afastá-lo do marxismo, mas também impedir a sindicalização”; em segundo lugar, “o *status quo* só poderia ser garantido se o público percebesse que a gestão corporativa exercia autoridade

legítima”; e, por fim, “as habilidades e o caráter gerencial não poderiam ser baseados simplesmente em regras práticas, homilias e aforismos. Boas decisões de gestão devem derivar de dados concretos provenientes de pesquisas científicas”. Barnard, segundo Scott (1992, p. 148), assume em seu conservadorismo uma posição de resgate ético da discussão administrativa, mas, no qual, “a cooperação era, *a priori*, um empreendimento moral”, o que exigiria da elite gestora um compromisso com a ordem e com a correção do déficit moral da sociedade¹¹⁹.

Em paralelo a essa disputa acadêmica pelos rumos do Estado, centrada em questões organizacionais, mas não necessariamente discutidas a partir da Administração, outra frente de disputa será aberta e ocorrerá pela consolidação da área como disciplina científica, o que se dará por meio de mais um passo na sua institucionalização mediante Associações e Periódicos científicos. Nessa direção, é também durante a criação do Estado Administrativo nos EUA que ocorre, em 1939, a fundação da *American Society for Public Administration* (ASPA) que, em 1940, começa a editar o periódico científico *The Public Administration Review* (PAR). Ambos representarão um esforço de institucionalização da Administração Pública como disciplina científica apartada da ciência política, de onde, na vertente estadunidense, considera-se advir aquela disciplina. Conforme Hamilton (2001, p. 679–684) discute, vários dos principais nomes da Administração Pública Ortodoxa e de formação do Estado Administrativo atuarão como presidentes da ASPA — como William E. Mosher (1939–1940), Louis Brownlow (1941–1944), Luther H. Gulick (1944–1946), Leonard D. White (1947–1948) e John Gaus (1951–1952) — e como editores-chefes da PAR — Leonard D. White (1940–1943), Fritz Morstein Marx (1949–1951) e Frederick C. Mosher (1953–1956). O desenvolvimento teórico e prático da Administração Pública, nos EUA, passará a ficar intimamente relacionado à evolução da ASPA, de modo que “a ascensão e queda da Administração Pública nos Estados Unidos” acabava afetando “a sorte da ASPA à medida que o governo crescia ou declinava, ganhava ou perdia apoio” (Hamilton, 2001, p. 709).

¹¹⁹ Chester Barnard, por exemplo, assume esse conservadorismo ao defender, conforme Faria (2008, p. 80) discute, que indivíduos com nível de educação inferior não devem trabalhar com indivíduos de educação superior, não apenas por questões de função, mas, principalmente por questões ideológicas, de persuasão. Isso acontece porque “se a organização é incapaz de produzir os incentivos devidos, deve usar a persuasão, de forma a mudar os desejos dos trabalhadores para que os incentivos que possui passem a ser adequados”. A persuasão inclui: a) criar condições coercitivas; b) racionalizar oportunidade (convencer indivíduos da necessidade); c) impor motivos.

O esforço de consolidação do Estado Administrativo, portanto, passa novamente por avanços na institucionalização da Administração Pública nessas três instâncias, a burocracia pública, as universidades e as associações e periódicos científicos. Esse esforço ultrapassará, dessa forma, o governo Roosevelt e avançará no início da segunda metade do século XX. Segundo O'Neill (2022, p. 17), “as burocracias regulatórias eram fundamentais para a ordem do *New Deal* e foram novamente revigoradas de meados da década de 1960 até meados da década de 1970”. É nesse sentido que Fraser e Gerstle (1989) falam de uma “Ordem do Novo Acordo” (*New Deal Order*) que teria durado de 1930 a 1980, o que poderia ser interpretado como o tempo de maturação do Estado Administrativo, nos EUA. Fundamental para o estabelecimento dessa ordem seriam os esforços de Guerra estabelecidos pelo Estado, pouco antes e durante a participação dos EUA na Segunda Guerra Mundial, como o Comitê Brownlow, de 1937, e o *Reorganization Act* de 1939, bem como a reorganização realizada logo após o final da guerra, com *The Legislative Reorganization Act* de 1946.

O período de 1933 a 1946 marcou, então, segundo Egger (1975/1994), a passagem do auge do pensamento ortodoxo para a consolidação do Estado Administrativo, e deste para o início da crise de identidade do campo de Administração Pública que atravessará o tempo restante do século XX. O ponto organizacional que marca o auge do pensamento ortodoxo foi a criação da própria Comissão Brownlow, no “*Bureau of the Budget*” (Fisch, 2019, p. 13) cujos relatórios referiam-se à “‘gestão administrativa’ (*administrative management*)” do governo, usando, assim, “uma expressão híbrida criada ‘para denotar o desenho e operação da gestão executiva’” (Hood, 2007, p. 10). A escolha desse nome simboliza o último esforço institucional burocrático de aproximação entre Administração (*Administration*) e Gestão (*Management*), de maneira a sintetizar o espírito da ortodoxia, pois “as suas tradições de reforma fundidas com a gestão científica tornaram-se a ‘gestão administrativa’, o esteio intelectual da vasta expansão do governo federal que veio com o *New Deal*” (Wamsley; Wolf, 1996, p. 15). O Comitê Brownlow consagra também a visão de Gulick (1937) sobre Administração, que terá em sua obra publicada, naquele mesmo ano, com Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration* (Gulick; Urwick, 1937), um marco do pensamento ortodoxo, assim como Fritz Morstein Marx (1946) fixará os fundamentos da nova vertente principiologicamente da Administração Pública em seu *Elements of Public Administration*, de 1946, o que reverberará, por sua vez, na obra de Waldo (1948), estabelecendo as bases do Estado Administrativo, dois anos depois (Henry, 1975; Basheka, 2012).

Uma década após a divulgação do relatório de gestão administrativa ou Relatório Brownlow, já sob o governo de Harry Truman, a estrutura administrativa do Estado nos EUA será novamente avaliada, ensejando a realização de uma ampla reforma, por meio de dois dispositivos principais, o *Legislative Reorganization Act*, de 1946, e o *Administrative Procedure Act*, de 1947, que rege o processo pelo qual as agências federais desenvolvem e emitem regulamentações. Esses dois marcos são o embrião da transição que será feita, posteriormente, do Estado Administrativo para o Estado Regulador, nos EUA, e definem a maior reforma administrativa do Congresso estadunidense em uma tentativa de frear a expansão executiva do Estado. Esse período ainda será dominado pela visão da Administração Pública tradicional, em que se confrontam as definições de administrador público e gestor privado, em favor do primeiro no setor público, uma defesa que será feita diretamente por Waldo (1948). Segundo Lynn Jr. (1996, p. 30), a base de apoio intelectual à abordagem ortodoxa da Administração Pública Tradicional mostrava esgotamento, principalmente, pela evolução das teorias organizacionais que colocavam a perspectiva da gestão científica como uma visão já antiquada que “não conseguiu adequar-se à realidade emergente do governo federal moderno com as suas responsabilidades regulamentares, de bem-estar social e de gestão econômica”. Essa nova gestão econômica a que Lynn Jr. (1996) faz menção é o keynesianismo prevalecente na era de ouro do capitalismo pós-1945.

Mosher (1968, p. 79) denomina, por isso, o período de 1937–1955 de era do “governo por administradores” (*Government by the Administrators*), pois encerra um ciclo de predominância da Administração Pública como fonte privilegiada de discussão sobre o Estado. Logo após o *Legislative Reorganization Act*, de 1946, o debate científico sobre Administração Pública, a partir de 1948, apresentará o início do enfrentamento à formação do Estado Administrativo, que se estenderá até o final da década de 1970, quando o *Civil Service Reform Act*, de 1978, sob a presidência Jimmy Carter, será editado. Segundo O’Neill (2022, p. 18), apesar de “o Estado Administrativo” ser considerado “uma característica aparentemente permanente e legítima do sistema constitucional (...) os americanos nunca se acomodaram a ele”, tornando-se uma fonte recorrente de questionamentos. Isso se refletirá nos avanços e recuos ocorridos nas

normatizações do governo, ora reforçando as regulações executivas, ora desregulamentando esforços institucionais anteriores¹²⁰.

Os desenvolvimentos intelectuais das décadas de 1950 e 1960, portanto, de acordo com Rahman (2020, p. 29), passaram a questionar o *ethos* da técnica da Administração Pública, que concebia o Estado Administrativo como cientificamente moldado pela questão da democracia e da proteção social-econômica, na medida em que “eles desafiaram a ideia de que a política democrática coletiva poderia de fato gerar decisões racionais à luz da diversidade de preferências e dificuldades de agregação”. Três críticas principais, na visão de Rahman (2020, p. 29–30), desafiaram a eficácia do Estado Administrativo como aspirante a um Estado Gerencial (*Managerial State*)¹²¹: a) Kenneth Arrow delineou essa crítica em seu “teorema da impossibilidade”, James Buchanan e Gordon Tullock (1975) usaram “as descobertas de Arrow para reformular a política como um mercado para partes interessadas para maximizar suas utilidades individuais”; b) a restauração da “fé no mercado como um sistema autorregulador”, em que eles “cada vez mais passaram a ser vistos como exemplos de ideais de liberdade, escolha e razão”, devido ao trabalho influente de Milton Friedman e Friedrich von Hayek; e c) os “interesses comerciais e filantropos conservadores ajudaram a financiar e gradualmente popularizar essas críticas”, por meio do enfrentamento feito pelos *think tanks* da direita conservadora e neoliberal, com a proeminência de entidades como a *Mont Pelerin Society*, para periódicos conservadores como a *National Review* e para instituições mais acadêmicas como a *Olin Foundation* e a *Heritage Foundation*. O resultado dessas três críticas foi o questionamento

¹²⁰ Como exemplo, Durant (2020) afirma que, do ponto de vista da burocracia, o keynesianismo tornou-se política oficial dos EUA com a promulgação da Lei do Emprego de 1946, estabelecendo uma meta ambígua para o desemprego, amplamente interpretada como 4% de desemprego. Em resposta a isso, o Congresso aprovou a Lei Taft-Hartley (*Labor-Management Relations Act*), em 1947, uma lei que apresentava obstáculos à sindicalização e, assim, freava os direitos trabalhistas, de certa forma, indo na contramão do keynesianismo estabelecido. Os conservadores empresariais (especificamente, a indústria siderúrgica e financeira) obtiveram, de modo similar, alívios significativos do poder regulador em agências como o Conselho Nacional de Relações Laborais e a Comissão de Valores Mobiliários, a partir dessa época, demonstrando embates para desfazer as regulações que vinham sendo elaboradas desde os anos 1930. Segundo Jacoby (1997, p. 35), nos EUA, “o número de filiados a sindicatos aumentou de menos de três milhões em 1933 para quase quinze milhões em 1945”.

¹²¹ A ideia de o protótipo do Estado Gerencial estar no Estado Administrativo está em Scott (1992, p. 13), que afirma que “o ânimo do Estado gerencial é o corporativismo” cuja definição é dada pela confiança e cooperação em que trabalham os líderes das grandes instituições e associações de uma nação. Isso teria ocorrido nos EUA durante a Primeira Guerra Mundial, estabelecendo a institucionalização do início do *Managerial State* no governo de Herbert Hoover, de 1929 a 1933. Scott (1992) defende que os esforços da guerra e do pós-guerra enfatizariam a importância da questão gerencial para o governo de Hoover, algo que seria institucionalizado na criação de órgãos de controle e intervenção na economia, como a *National Recovery Administration* (NRA), braço organizacional determinado para viabilizar o *National Industrial Recovery Act* (NIRA) antecipando o keynesianismo que viria a tornar-se dominante como orientação política no governo de Frank D. Roosevelt, de 1933 a 1937, com o *New Deal*.

da centralidade democrática nas discussões de Administração Pública, pois “o interesse público, de acordo com essas visões, era ilusório, e a falha governamental endêmica” (Rahman, 2020, p. 30).

De acordo com Lynn Jr. (2006), depois do *New Deal*, o pós-Segunda Guerra foi um marco fundamental na divisão do pensamento organizacional estadunidense. Duas visões partiam de uma crítica a um mesmo objeto, o pensamento ortodoxo da Administração Pública representado, principalmente, por Wilson (1887), Goodnow (1900), White (1904), mas, fundamentalmente, por Gulick (1937), que seria tido como a síntese de sua evolução. A partir disso, suas conclusões e posições seriam opostas. De um lado, com a Guerra Fria em pleno andamento, o espírito reformista dos EUA foi reavivado, dando novas conformações à estrutura pública administrativa, por meio de iniciativas presidenciais na forma da “Nova Fronteira” (*New Frontier*) de John F. Kennedy, da “Grande Sociedade” (*Great Society*) de Lyndon Johnson e do “Novo Federalismo” (*New Federalism*) de Richard Nixon. Nessa perspectiva, o Estado Administrativo continuava forte e sendo desenvolvido. Ao mesmo tempo, de outro lado, as críticas ao Estado Administrativo foram se acumulando e ajudaram a conceber uma trama intelectual que o conectava à ortodoxia, estabelecendo uma visão de uma longa perspectiva de Administração Pública, tradicional e principiológica, que defendia uma burocracia grande e ineficiente como um modelo de gestão ideal do Estado. Essa trilha combinaria a crítica intelectual ao conservadorismo social, assumindo posições que modificariam os rumos da política dos EUA com os governos de Jimmy Carter e, principalmente, de Ronald Reagan (Sønderskov; Rønning, 2021; Hood, 1994; González, 2002; Gruening, 2001).

A origem intelectual dessa divisão do pensamento organizacional encontra-se em uma sequência de obras publicadas da década de 1930, de Economia, do Direito e da Administração, que inspirarão debates e ideias que levarão à separação que se estabeleceria ao final da década seguinte, com a publicação quase simultânea, de *Administrative Behavior*, de Herbert Simon (1947/1997) e de *The Administrative State*, de Dwight Waldo (1948)¹²². Ambas as obras são

¹²² Até o final da década de 1940, portanto, ainda havia defesas da possibilidade de um conhecimento unificado em Administração, em que os termos gestão (*management*) e administração (*administration*), se não tratados de modo intercambiável, poderiam ser, ao menos, incorporados um ao outro. Vieg (1946, p. 4), por exemplo, defendia a “unidade do conhecimento científico sobre administração”, argumentando que tanto a “administração de empresas” (*business administration*) quanto a “administração do governo” (*government administration*) não seriam tão distintas pois “ambas são partes de um todo maior”, voltado para a intervenção racional de concretização de objetivos coletivos. Para Vieg (1946, p. 7), “a gestão [*management*]”, porém, correspondia às técnicas gerenciais que constituiriam “a maior parte da administração”, mas não toda a administração, que incluía as questões políticas.

uma evolução de críticas anteriores, elaboradas por esses autores, à publicação de 1937, de Luther Gulick (1937), dos *Notes on the Theory of Organization* e de *Science, values and public administration*, considerados uma síntese do pensamento administrativo principiológico tanto das teorias clássicas da Administração quanto da Administração Pública Ortodoxa estadunidense. Em 1938, por sua vez, Chester Barnard (1938) publica *The Functions of the Executive*, obra inaugural da visão gerencial e que, juntamente ao livro *Managerial Revolution*, de James Burnham (1941/1977), de 1941, colocará uma categoria social específica, os gestores e as gestoras (*managers*), no centro do debate organizacional. A partir disso, criam-se dois percursos: a) Gulick-Barnard-Burnham-Waldo, em defesa da visão administrativa ou da Administração (*Administration*); e b) White-Barnard-Burnham-Simon, em defesa da visão gerencial ou da Gestão (*Management*).

Um ano antes e um ano depois de Gulick (1937), porém, duas outras obras estabeleceriam as bases de questionamento das falhas de mercado que abririam a possibilidade de defesa econômica e organizacional da intervenção estatal, em extensões e modos diferentes. Em 1936, John Maynard Keynes (1936) publica *The General Theory of Employment, Interest and Money*, que se tornará a referência na defesa da intervenção do Estado na economia como modo de suavizar crises econômicas e criará o pensamento econômico predominante por 30 anos no pós-Guerra. No mesmo ano, Ronald Coase (1937) publica *The Nature of the Firm*, que representará um dos principais trabalhos de internalização da questão organizacional pelas ciências econômicas, em favor de uma “mão visível” gerencial. O *mainstream* econômico, até então, desenvolvia-se conforme a economia neoclássica ainda sob efeito da Revolução Marginalista, preconizando pela visão da “mão invisível” smithiana. Keynes e Coase, por motivos diferentes e com propostas distintas, questionarão um mesmo aspecto: a economia não consegue se autorregular e se autodesenvolver, pois os mercados falham. A posição de Coase (1937), todavia, enfatizará uma leitura econômica do Direito, que já vinha sendo delineada desde 1932 com a publicação de Adolf Berle e Gardiner Means (1932/1999), *The Modern Corporation and Private Property*. Keynes (1936) será fundamental para a defesa do Estado Administrativo que acoplará suas contribuições teóricas para elaborar as bases do Estado de Bem-Estar Social.

As questões políticas permaneceriam fundamentais, sobretudo em termos objetivos a serem seguidos, e a questão gerencial era voltada para a análise dos meios, pois os fins seriam sempre definidos pela política (*policy*), seja no âmbito privado, seja no público. Para outros, como será discutido, o olhar gerencial foi se tornando mais científico a partir de uma discussão sobre a teoria das organizações de base comportamental, como discutem Williamson (1985; 1995; 1996) e Moe (1995), e será a economia ou a teoria das organizações comportamentais que poderia cumprir o papel integrador da teoria administrativa.

Berle e Means (1936), por sua vez, cumprirão um papel similar ao de Barnard (1938) e servirão de base tanto para a defesa do Estado Administrativo quanto para a sua crítica a partir de Coase (1938), de onde virá a construção posterior em torno da governança, em caminhos diversos da economia institucional.

Será também na virada de 1930 para 1940 que ocorrerá um impulso transversal nas ciências sociais em favor de uma visão “pura” ou das “teorias puras”, argumentando a necessidade de sua isenção de reflexões ético-políticas, com o predomínio das várias versões do positivismo via “tese da separabilidade fato/valor” (Reiss, 2017, p. 135). Isso ocorrerá no Direito com o positivismo jurídico, de Hans Kelsen (1960/1999), cuja influente obra *The Pure Theory of Law* será originalmente publicada em alemão, como *Reine Rechtslehre*, em 1934. Nas Ciências Econômicas, com a defesa da economia positiva, com obras como a de Lionel Robbins (1932/2013), de 1932, *An essay on the nature and significance of Economic Science*, uma extensão da visão purista positivista dos “Elementos de Economia Política Pura”, de Léon Walras (1874/1996) — qualificado de “mito walrsasiano da ‘teoria pura’”, por Bourdieu (1998, p. 81) — e *The scope and method of political economy*, John Neville Keynes (1890/1999). Esses trabalhos ajudarão a moldar a matematização da economia como modelo científico predominante, cujas ideias de isenção normativa ecoarão em trabalhos influentes como *Some Aspects of the Pure Theory of Capital* de Paul Samuelson (1937) ou o seu a “Teoria Pura do Dispendio Público” (Samuelson, 1954), e mesmo a “Teoria Pura do Capital”, de Friedrich von Hayek (1941/2009), atingindo seu ápice em *Essays in positive economics*, do Milton Friedman (1953), já na década de 1950. Mais do que isso, eles visavam purificar a ciência econômica de suas perturbações éticas, Robbins (1932, p. 132) afirmava isso diretamente ao defender que “a Economia lida com fatos verificáveis; a Ética com julgamentos de valor e obrigações. Os dois campos de investigação não estão no mesmo plano de discurso”.

Na sociologia, por sua vez, a herança positivista de Comte e Durkheim passa pela defesa da “Sociologia Pura”, de Lester Ward (1903). Esses positivismos, da Sociologia e da Economia, repercutirão ainda na Ciência Política e na Administração, um pouco mais tarde; na primeira, com a Teoria Positiva da Política (*Positive Political Theory* – PPT) de William H. Riker e da Escola de Rochester (Mitchell, 1988; Amadae; Mesquita, 1999; Duhnea; Martin, 2021) que acabará se valendo do próprio desenvolvimento da economia, com a Escolha Racional e a Teoria dos Jogos, para formar uma base quantitativa de análise dos fenômenos políticos; na

segunda, em uma linhagem que passa diretamente pelos trabalhos de Herbert Simon (1946; 1947) vindo da gestão científica, sobre a qual Waldo (1948, p. 53) discute em sua obra, a respeito da tentativa de criação de uma “teoria pura da organização” (*Pure Theory of Organization*).

Waldo (1948) discute a proposta de uma teoria pura da organização a partir de Taylor, na gestão científica, e do trabalho de Edwin O. Stene (1940), *An Approach to a Science of Administration*, publicado em 1940, que debate as perspectivas sobre ciência de Gulick, Urwick, Barnard e Mooney, as quais Waldo (1948, p. 170) classifica como “as obras mais notáveis neste campo”. Segundo Waldo (1948, p. 173), “as fontes da noção de ‘teoria pura da organização’ são várias”, sendo que “um aspecto” advém do “deslocamento geral [*general drift*] para o ‘positivismo’” ocorrido nas ciências sociais, e, em outro aspecto, especificamente, do “divórcio” que separou a “‘administração’ da ‘política’”, conforme feito pela leitura ortodoxa da Administração Pública. Isso teria deixado, de acordo com Waldo (1948, p. 53), a Administração Pública e a Gestão Científica muito próximas uma da outra, sendo que a “a noção de uma ‘teoria pura da organização’”, em específico, “deixa pouca barreira entre elas”, possibilitando “uma união ainda mais estreita entre as duas no futuro”. Conforme Henry (1975, p. 379) pontuou, dentro do arcabouço da visão dicotômica da ortodoxia havia o entendimento de que “a Administração Pública tem capacidade para se tornar uma ciência ‘livre de valores’ por si própria”, ou seja, “que a missão da administração é a economia e a eficiência, ponto final”.

Waldo (1948) ressalta, no entanto, que há críticas à proposta de tal teoria pura tanto a partir da defesa do uso de princípios quanto da importância da análise dos fatos e valores que impulsionam as discussões políticas relativas à organização do Estado. Ele conclui, então, que apesar de sua influência, “a escola da ‘teoria pura’ parece estar à beira de uma retirada geral” (Waldo, 1948, p. 176), tendendo a sumir do debate científico, o que a análise da história das ideias demonstra que não ocorreu. Pelo contrário, ela ensejou uma linhagem de pensamento que impactou profundamente os rumos do desenvolvimento teórico da Administração Pública, como se discutirá.

5.3.2.3. O Domínio do Direito na Europa: os Modelos Napoleônicos e o Modelo de Westminster

A interpretação estadunidense de Administração Pública, conforme visto, usualmente confere o seu nascimento como disciplina acadêmica ao próprio EUA, na virada do século XIX para o XX, como teoria e como fundamentação prática, estabelecendo como marcos fundamentais os seguintes momentos históricos: a) no **campo das ideias**, os anos de 1886 e 1887, com as publicações de Frank Goodnow e Woodrow Wilson, respectivamente; b) no **campo das burocracias**, concorrem o ano de 1871, com a criação da *Interstate Commission*, e de 1906, com o *Bureau of Municipal Research* da cidade de Nova Iorque, decorrente da expansão da complexidade das funções públicas do Estado, do nível federal para o municipal; c) no **campo científico institucionalizado**, com a fundação da Administração Pública como um subcampo de pesquisa da Ciência Política, na *American Political Science Association* (APSA), em 1904. Essa é uma leitura que predomina em boa parte dos pioneiros da disciplina Wilson, Goodnow, White, Willoughby e seus intérpretes, tendo como pano de fundo a Era Progressista e o movimento duplo de dissociação de Ciência Política e de aproximação da Gestão Científica, mantendo-se o Direito como fonte teórica originária e as obras de Taylor, Fayol, Gulick e Urwick como eixo organizacional. Nessa fase, a discussão é dominada pela tentativa de separação entre política (valor) e administração (técnica), sendo guiada por debates eminentemente principiológicos. A Administração Pública se institucionaliza primeiro, como disciplina, em relação à Gestão Pública, como campo de estudo vinculado à ciência política, para só depois desenvolver suas próprias Associações de Pesquisa e Periódicos autônomos.

A segunda fase é a da formação do Estado Administrativo que tem como marcos fundamentais os seguintes momentos históricos: a) no **campo das ideias**, a publicação Gulick (1937) seguida das críticas de Simon (1946; 1947/1997) debatidas por Waldo (1948); b) no **campo das burocracias**, o processo de agencificação do *New Deal*, a publicação do Relatório Brownlow, em 1937 e culmina com *Administrative Procedure Act*, de 1947; c) no **campo científico institucionalizado**, tem-se a fundação da *American Society for Public Administration* (ASPA), em 1939, a fundação da *Public Administration Review*, em 1940, e da *American Review of Public Administration*, em 1967. Nessa segunda fase, tem-se a nova geração de pesquisadores e pesquisadoras de Administração Pública, nos EUA, em que algumas características da ortodoxia estadunidense são revistas com a reafirmação da importância da política, e o diálogo com a gestão empresarial se rompe, de maneira que o linguajar técnico do campo começa a se distanciar um do outro. A disciplina acadêmica da Administração Pública nasce primeiro que a Administração de Empresas. De início, a terminologia da administração (*administration*)

prevalece sobre o uso da palavra gestão (*management*), os primeiros trabalhos de gestão empresarial adotam o termo administração, e, em boa parte da literatura sobre Administração Pública, a gestão é parte do processo de funcionamento e compreensão da Administração Pública, um campo maior e mais complexo que aquele. Na referida fase, surgem os trabalhos de Dimock, Morstein Marx, Price e, principalmente de Waldo, que terá profundo impacto na interpretação da Administração Pública como um campo distinto da Gestão Empresarial, embora influenciado por ela. Há a tentativa de tais autores de recuperar a noção política da Administração Pública, com ênfase nas questões da democracia, bastante influenciados pelo contexto das Grandes Guerras e das ditaduras europeias.

Há diferenças, no entanto, entre a interpretação estadunidense da Administração Pública Moderna e a interpretação europeia da Administração Pública Moderna, embora seja possível identificar alguns elementos comuns bem como momentos históricos próximos e, até certo ponto, convergentes em termos de ideias. A partir das pesquisas de Kickert (2004; 2007), Ziller (2012), Ongaro *et al.* (2017), Ladner (2019), Berend (2020) e Mavrot *et al.* (2021), é possível identificar cinco modos europeus de se tratar a Administração Pública: a) os **Modelos Napoleônicos**, na França, Espanha, Portugal, Itália, Grécia, Bélgica e Luxemburgo, e que influenciarão, especialmente, os países colonizados das Américas; b) o **Modelo de Westminster**, que será particularmente influente como alvo dos movimentos gerencialistas de reforma do setor público e que se expandirá via *Commonwealth*, para além da Europa; c) a **abordagem germânica ou prussiana**, por vezes chamada de modelo bismarckiano, que se espalha por Alemanha, Áustria e Suíça, e que influenciará países de burocracia forte no mundo todo, inclusive o Japão; d) a **experiência nórdica ou vertente setentrional**, que abarca os Países baixos, os escandinavos e nórdicos (Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia e Islândia); e e) os **países orientais** da transição comunista¹²³.

¹²³ Essa divisão se aproxima muito da formação da Europa como continente integrado a partir de longas trajetórias históricas de conflitos e desenvolvimento, tal como analisado por Ivan Berend (2020). Berend (2020, p. 18–55) identifica quatro principais regiões europeias: a) Noroeste da Europa, com Inglaterra, País de Gales, Escócia, Alemanha, Suíça, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos (Holanda), França, Liechtenstein, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia; b) Zona Irlandesa-Mediterrânea, com Irlanda do Norte, Irlanda, Portugal, Espanha, Itália e Grécia; c) Europa Central e Bálticos, com Eslovênia, Croácia, Hungria, República Checa, Polônia, Lituânia, Letônia, Estônia; e d) Leste-Sudeste da Europa, com Bósnia-Herzegovina, Albânia, Montenegro, Macedônia, Sérvia, Bulgária, Romênia, Moldávia, Ucrânia, Bielorrússia, Armênia, Turquia, Geórgia, Azerbaijão, Cazaquistão e Rússia. Conforme discute Berend (2020, p. 73), “no início do século XXI, após 100 anos de mudanças dramáticas, as quatro regiões permanecem como existiam na década de 1910”. Elas apresentam proximidades econômicas, culturais, e, de certa forma, de Administração Pública, embora as diferenças entre o Modelo de Westminster e os de origem napoleônica ainda sejam um pouco mais acentuadas do que Berend (2020) considera.

Nessa divisão, os modelos de Westminster (britânico), de um lado, e Napoleônicos e Germânico (os continentais), de outro, é que chamam mais a atenção. Segundo Ongaro *et al.* (2017), a Administração Pública nos países nórdicos está muito mais alinhada com os sistemas da Europa Continental do que com os sistemas anglo-americanos orientados para a gestão. Embora as normas do *Rechtsstaat* sejam importantes, o quadro jurídico dos países nórdicos é menos codificado do que o dos países germânicos. Assim, na Suécia, uma lei administrativa específica (*Förvaltningslag*) só entrou em vigor em 1986. No entanto, o princípio jurídico da publicidade de todos os documentos públicos (*offentlighetsprincipen*) remonta a 1766. As escolas de Administração Pública ou seus equivalentes funcionais são extremamente raros. A exceção é a Escola de Administração Pública da Universidade de Gotemburgo (*Förvaltningshögskolan*), mas essa instituição concentra-se principalmente no governo local e regional.

A abordagem germânica, porém, aproxima-se da formação napoleônica¹²⁴, cujo Direito é, de fato, de tradição romano-germânica, assim como a experiência nórdica e dos países orientais também sofre influência destas. Para fins desta tese, portanto, os casos mais emblemáticos são, por sua influência no debate e na prática, os dos Modelos Napoleônicos ou Continentais (no qual pode se considerar o alemão) e de Westminster ou britânico, cujas experiências costumam ser conjugadas para influenciar diversos países. Assim, conforme Mavrot *et al.* (2021, p. 17) discute, juntamente ao Estado Administrativo, nos EUA, os Modelos Napoleônico e de Westminster conformariam os modos mais influentes de organização da Administração Pública Moderna, definindo as tradições “da Administração Pública da Europa Continental e Anglo-Americana”.¹²⁵ O que aproxima essas duas abordagens europeias e as diferenciara, por muito tempo, da estadunidense, na leitura de Gunn (1987, p. 43), é que o pensamento europeu considera a Administração Pública uma área pensada predominantemente pela Filosofia do Direito e a Ciência Jurídica, muito em função da maior parte dos especialistas da área serem

¹²⁴ Ziller (2012) afirma que os dois principais modelos de Administração Pública da Europa Continental acabam sendo influenciados pela codificação jurídica e a formação do Direito Administrativo, a Prússia, durante o século XVIII, e a França, na virada do século XIX. Como a codificação é um traço forte do governo de Napoleão, consideram-se ambos de tradição napoleônica.

¹²⁵ Conforme Ladner (2019) ressalta, sempre existem exceções em simplificações desta natureza, situações que não se enquadram perfeitamente em nenhum dos lados, como o caso da Suíça. Segundo Ladner (2019, p. 8), “a Suíça não pertence à categoria de ‘Estados de bem-estar social de estilo escandinavo’ e, ao contrário da Alemanha ou da Áustria, também não apoia claramente o modelo de ‘economia social de mercado’”. Ziller (2012) acrescenta como exceções Suécia e Portugal.

juristas, e não pessoas com formação em gestão. Nesse caso, a influência do Direito será ainda maior na tradição continental napoleônica.

O que caracteriza o modelo napoleônico, portanto, é a sua ênfase no Direito Administrativo. Diante disso, a origem da discussão moderna da Administração Pública normalmente é situada quando esse ramo do Direito adquire autonomia em relação ao Direito dos tribunais (do Poder Judiciário) e se reconhece o poder da ação executiva do Estado, depois de 1789, com a Revolução Francesa (Cassese, 2010; Ricci, 2013; Marinela, 2017; Di Pietro, 2018; Mattarella, 2018; Santoni, 2019; Carvalho Filho, 2020; Oliveira, 2021). Conforme Maurin (2018, p. 36) analisa, o principal marco institucional nesse sentido é a “lei de 16 a 24 de agosto de 1790”, que estabelece o princípio da separação das funções administrativas e judiciais na França. Um esforço de positivação das normas que acompanhará o processo de codificação determinado por Napoleão Bonaparte, que culminará no Código Civil de 1804 (o código napoleônico), que influenciará inclusive o Código Civil brasileiro de 1916 (Tomasevicius Filho, 2016). Legrand e Wiener (2017, p. 63) destacam, depois, a edição da “lei de 24 de maio de 1872”, que conferiu independência ao Conselho de Estado para que pudesse julgar, soberanamente, os recursos que lhe fossem submetidos, tornando-o uma jurisdição apartada do Poder Judiciário e cujas decisões passaram a ser vinculantes para os órgãos do Estado; uma jurisdição administrativa, de fato e de direito. A influência do Direito Administrativo na Europa ocorrerá, portanto, mais de 100 anos antes da Revolução Constitucionalista de 1937 dos EUA, que consolida a sua discussão naquele país. Não é por acaso, portanto, que o pensamento burocrático europeu sofrerá influência direta do pensamento jurídico. Hegel e Weber — este influenciado por Kant — pensam o Estado, portanto, a partir do Direito, uma tradição que alcançará Habermas (1994/2020).

Segundo Ricci (2013, p. 8), portanto, é com o período revolucionário francês¹²⁶, que se dá a consolidação de quatro características fundamentais sobre o Estado e seu modo de organização que permaneceriam até hoje, segundo as quais a organização do Estado está: a) sujeita à lei decretada pelo poder político; b) sujeita a leis próprias, que valem apenas para si mesma e são diferentes das leis aplicáveis aos particulares; c) sujeita a uma jurisdição própria, denominada

¹²⁶ Alguns autores defendem que a origem do Direito Administrativo não seria revolucionária, mas absolutista, conforme propugnam Binenbojm (2005; 2014) e Sarmiento (2005), entendendo que ele surgiu não para conter os excessos do poder do monarca, mas para legitimar a imposição do interesse da elite governamental sobre as massas por meio do aparelho estatal, uma visão controversa, da qual discordam Gabardo e Hachem (2010).

de jurisdição administrativa e que é distinta dos tribunais normalmente competentes para conhecer de litígios entre particulares; d) dotada de poder regulador sobre si mesma, pois a própria organização do Estado cria e se sujeita a normas por ela criadas.¹²⁷

Esse é o arcabouço de organização do Estado que será privilegiado na leitura europeia da Administração Pública, em especial, da Europa Continental, o caráter jurídico desenvolvido sobretudo pelos países da tradição do *civil law*, fortemente influenciados pela tradição greco-romana e pelas codificações napoleônicas, o que se estenderá, com pequenas variações, aos países germânico-escandinavos (Tomasevicius Filho, 2016). Em função disso, a técnica burocrática será considerada, primeiro, uma técnica que é jurídica (ou jusadministrativa), de alta relevância estratégica para o Estado tal como o próprio Weber destacará. O processo de racionalização do Estado e de organização racional de sua infraestrutura é, necessariamente, um processo de determinação legal de suas funções como algo distinto dos outros modos de se organizar a vida humana associada. Trata-se de um campo com conhecimento próprio, o que requer especialistas cuja formação ocorre dentro do próprio quadro do Estado, algo que aproxima os quadros administrativos de burocratas (*grand corps*) dos quadros formativos de burocratas (*grandes écoles*), cujo principal exemplo será a *École Nationale d'Administration* na França. Não por acaso, os burocratas franceses serão jocosamente chamados de “estes príncipes que nos governam” (Owen, 2000, p. 59), dada a sua posição diferenciada dentro da sociedade como especialistas do Estado. Não havia, portanto, uma reflexão da Administração Pública como algo que deveria seguir os modos de organização da vida privada, sendo essa uma controvérsia mais estadunidense que europeia¹²⁸. Também diferentemente da abordagem dos EUA, observa-se que a origem do debate europeu da Administração Pública moderna (1789) precede em cerca de 100 anos a estadunidense defendida pela abordagem paradigmática (1871 ou 1906).

Habermas (1994/2020) destacará um legado fundamental da discussão europeia do Estado. Mais que um movimento intelectual da Filosofia do Direito, ele será fruto de um movimento de constitucionalização dos povos. Nesse sentido, Ziller (2012, p. 325) destaca o fato de “as

¹²⁷ Embora Ricci (2013, p. 8) reconheça que o impacto da Revolução Francesa foi fundamental, ela defende que as origens ocidentais da discussão do Direito Administrativo remetem, de fato, à antiguidade clássica romana e grega.

¹²⁸ De acordo com Chandler (2000b, p. 219), “em comparação com os países europeus”, é apenas no debate de Administração Pública dos EUA que “tem havido considerável controvérsia acadêmica sobre se a administração, na arena pública, requer técnicas e compreensão diferentes daquelas do setor privado”. Isso não ocorria na Europa.

constituições escritas dos países da Europa Continental”, filhas dos processos revolucionários do século XIX, trazerem “um conjunto de princípios aplicáveis à Administração Pública”, algo, como visto, que não ocorreu no constitucionalismo dos EUA. Segundo Keller (2008), Ziller (2012) e Burgi (2020), portanto, a constitucionalização dos povos e a ascensão do Direito Administrativo fizeram da preocupação europeia continental com a Administração Pública um estudo do aparato jurídico-burocrático controlado e operacionalizado pelo Estado. Se as vertentes continentais apresentam forte ênfase na tradição do direito codificado (*civil law*), fixando normativamente a organização do Estado, a tradição do direito britânico, ainda que consuetudinária (*common law*), apresentou uma predileção pela discussão jurídica principiológica da infraestrutura do Estado. O Direito, portanto, não deixa de ser um elemento comum de reflexão sobre a Administração Pública nessas abordagens. Essa é uma influência fundamental que ajuda a explicar as razões pelas quais, na Europa, a ideia de Administração Pública, como *Administration*, perdura mais que nos EUA, dada a origem jurídica desse termo na tradição romano-germânica e mesmo britânica. Reflexo disso é que, conforme Ziller (2012, p. 323) analisa, diferentemente dos EUA, “na Europa Continental, até ao último quartel do século XX, os estudos de Administração Pública foram desenvolvidos, na maioria dos países, por acadêmicos com formação principal em Direito e por profissionais do Direito da Administração Pública”.

Foucault (1979, p. 81) já havia percebido essa influência jurídica em suas análises sobre o Estado, sobretudo, do pensamento alemão, pois, segundo ele, “o Estado como objeto de conhecimento e como instrumento e lugar de formação de conhecimentos específicos, é algo que se desenvolveu, de modo mais rápido e concentrado, na Alemanha, antes da França e da Inglaterra”. De acordo com Foucault (1979, p. 80), “foi na Alemanha que se formou, no século XVIII, bem antes da França e da Inglaterra, o que se pode chamar de ciência do Estado”, uma *Staatswissenschaft*. Ongaro *et al.* (2017, p. 15) falam, portanto, de um “monopólio do direito” (*Juristenmonopol*) na discussão alemã de Administração Pública, cujo pioneirismo decorreria de sua influente presença no debate de Direito Constitucional e de Teoria do Estado. Conforme Timmins (2000, p. 75) comenta, “a Alemanha foi descrita como uma nação em busca de um Estado”, dada a “turbulência contínua da história alemã”, em que o desenvolvimento do Estado-Nação se dava “à medida que estruturas estatais foram criadas e destruídas em meio a conflitos europeus recorrentes”.

Habermas (2001) igualmente destaca esse pioneirismo da reflexão alemã que tarda em se concretizar dado que se tinha uma ideia de nação nos Congressos Germanistas do século XIX, mas não se tinha ainda uma concretização de um Estado. Foucault argumenta, portanto, que, como ciência do Estado, esse conhecimento agrupava dois aspectos: i) “um conhecimento que tem por objeto o Estado; não somente os recursos naturais de uma sociedade, nem o estado de sua população, mas também o funcionamento geral de seu aparelho político” (Foucault, 1979, p. 80–81); e ii) “o conjunto dos procedimentos pelos quais o Estado extraiu e acumulou conhecimentos para melhor assegurar seu funcionamento” (Foucault, 1979, p. 81). A proeminência desse pensamento adviria da díade fundamental da modernidade alemã, Kant e Hegel. Conforme Shaw (1992, p. 381) discute, “Hegel formulou a primeira teoria da burocracia moderna na Filosofia do Direito (pars. 287-97 [1976])”, antes de Weber, algo que também é recuperado por Tragtenberg (2006). O domínio racional-legal da vida seria fortemente valorizado na Alemanha, portanto, combina-se a burocracia do Estado como unidade da sociedade de Hegel ao legalismo fundando na razão prática kantiana, dois pensadores fundamentais da filosofia do Direito.¹²⁹

A compreensão da relação entre política e administração no pensamento europeu, portanto, será mediada pelo Direito. É assim que se concebe, como comenta Nicole Dewandre em seu diálogo com Edoardo Ongaro que, na visão europeia, “política e administração, embora claramente distintas, interpenetram-se: há política na administração e vice-versa” (Dewandre; Ongaro, 2021, p. 910). Não existe essa controvérsia sentida pela ortodoxia estadunidense de Goodnow, Wilson e White. Com isso, a base fundamental de sua discussão, a dicotomia política-administração, não se aplica. Apesar disso, abordagem paradigmática caracteriza o paradigma da Administração Pública Tradicional enfatizando essa separação, tida como válida de modo universal, ou seja, comum a todos os países daquela época.

Em função dessa diferença, o pensamento europeu administrativista tem como central a discussão da demarcação entre as esferas do privado e do público, conforme bastante desenvolvido na obra de Habermas (1962/2003; 2023) e de Arendt (1958/2007), e que faz parte, especialmente, da tradição alemã de sociologia jurídica, especialmente com a Escola Histórica e, destacadamente, com Weber. Há um ponto de contato nessa tradição, porém, com a vertente

¹²⁹ Segundo Ringer (2004, p. 222), “mais do que outras pessoas, argumentou Weber noutro local, os alemães demonstraram talento para uma administração racional em todos os domínios. Eles aplaudiram a burocratização como uma ‘forma de vida’”

francesa a partir da reflexão sobre as causas e consequências da Revolução Francesa e a filosofia política de Hegel. O que não há é um interesse na separação entre política e administração como um modelo de gestão, e Weber irá discuti-la como uma disputa entre burocratas e políticos existente na Modernidade. O foco principal da discussão será em relação à democracia e ao interesse público¹³⁰. Como pano de fundo, tem-se a percepção de que “é o Estado e mais precisamente as Administrações Públicas, que detêm a força pública, responsável por garantir o respeito pela lei”, uma lei que deveria ser orientada pelo interesse difuso da coletividade (Braibant, 2002, p. 216).

O debate sobre separação entre política e administração nos EUA será influenciado, portanto, pela discussão jurídico-filosófica europeia, conforme discutem Overeem (2021) e Mavrot *et al.* (2021), contrapondo-se a “abordagem alemã” de Hegel, a favor da separação e que colocava burocratas como “guardiões dos interesses gerais” autônomos, à “abordagem francesa” de Montesquieu, que queria colocar “o aparelho administrativo subordinado aos poderes constitucionais estabelecidos” (Overeem, 2021, p. 9). Segundo Overeem (2021, p. 10), Hegel influenciou Von Stein (1865; 1887) e Bluntschli (1876; 1885) cuja visão “se tornou muito influente quando a sua abordagem neo-hegeliana foi importada pelo estudo nascente da Administração Pública na América”. De acordo com Mavrot *et al.* (2021, p. 18), “a noção hegeliana de funções orgânicas do Estado ofereceu uma forma de abordar teoricamente o problema da corrupção, permitindo a conceptualização da administração como um órgão do Estado por si só, distinto da política e que prossegue as suas próprias tarefas”. É por Hegel, portanto, e não por Weber (nem Montesquieu), que se dá a influência do pensamento europeu no pensamento administrativo público estadunidense da virada do século XIX para o XX¹³¹.

Ongaro *et al.* (2017, p. 15) destacam, portanto, que discutir Administração Pública na Europa passaria a ser discutir o *Rechtsstaat*, o Estado de Direito, que, na tradição germânica, segundo eles, firma-se como uma visão consociacional, consensual, multipartidária e corporativista, com regulamentação detalhada e revisão judicial abrangente das atividades administrativas do

¹³⁰ Conforme discutido por Braibant (2002, p. 216), no pensamento europeu, “o primeiro conceito fundador das administrações atuais” se encontra na “noção de ‘interesse geral’ ou ‘interesse público’, que é ao mesmo tempo a sua justificação e o seu limite”.

¹³¹ Para Lynn Jr. (2006), por exemplo, os primeiros trabalhos estadunidenses a responder aos desafios da criação de um Estado administrativo moderno tinham profundas raízes europeias. Segundo ele, o trabalho de Henri Fayol, Harold Laski, Lorenz von Stein, Otto Hintze, Henri Berthélemy e outros europeus era familiar a pesquisadores e pesquisadoras dos EUA, que eventualmente tinham estudado na Alemanha e em outros países da Europa.

Estado, o que se refletiu na análise da burocracia por Max Weber. Com isso, conforme Kuhlmann *et al.* (2021, p. 1–2) comentam, “o sistema alemão de Administração Pública, que está enraizado na cultura *Rechtsstaat* e profundamente enraizado na tradição legalista”, deixará de legado a predominância da reflexão jurídica. De outro lado, como prática, porém, a Administração Pública europeia possui, como analisa Thomas (1995), uma herança francesa da organização do Estado, que tem na organização ministerial pós-1789, o primeiro grande exemplo prático de uma infraestrutura moderna de Administração Pública. As duas vertentes, portanto, consolidam um modo de organizar a vida humana associada centrada no Direito, de tradição continental, napoleônica, que se distingue da perspectiva estadunidense da ortodoxia da Administração Pública.

O Modelo de Westminster (*Westminster Model*) e a preponderância de Whitehall¹³² representam o modo de organização do Estado no Reino Unido, que se consagram como um modo racional de Administração Pública Moderna por meio do Relatório Northcote-Trevelyan¹³³, de 1854, que recomendava um serviço baseado no mérito (*merit-based*) e sem patrocínio (*patronage-free*), ou seja, sem livre-loteamento do governo (a prática jacksoniana nos EUA). Conforme Brown (1970, p. 4–5) argumenta, o Relatório Northcote-Trevelyan funda as bases do serviço público britânico moderno, concebido como *civil service*, em torno de quatro grandes orientações: a) separação do trabalho intelectual do mecânico; b) desenvolvimento da entrada no serviço público para pessoas mais jovens e por concurso; c) existência de departamentos que fariam parte de um serviço unificado, permitindo a promoção e transferência de pessoal entre eles; e d) promoção baseada no merecimento (mérito). Nesse sentido, o serviço público britânico antecipara, em quase 30 anos, a organização formal racional de acesso ao setor público que ocorreria nos EUA, somente em 1883, com o *Pendleton Civil Service Reform Act*.

Segundo Richards, Blunkett e Mathers (2008, p. 488–489), o modelo de Westminster se caracteriza por ter uma centralização do poder estatal de modo bastante hierarquizado, em um sistema de governo de cima para baixo, fechado e elitista. Conforme Pollitt e Bouckaert (2017,

¹³² Whitehall é o nome da rua, na região de Westminster (*City of Westminster*), um bairro de Londres, na Inglaterra, onde ficam vários departamentos e ministérios e que, por isso, simboliza o centro do Governo do Reino Unido. A relação Whitehall e Westminster serve para descrever uma combinação de elementos políticos e jurídicos na conformação do serviço público britânico, daí Castellani (2018, p. 7) falar em Modelo Westminster-Whitehall (*Westminster-Whitehall Model*), mas, para expressar a questão administrativa, a ênfase apenas na ideia de Westminster é mais preponderante.

¹³³ Segundo Brown (1970, p. 4–5) o Relatório Northcote-Trevelyan retira seus nomes de Sir Stafford Northcote e Charles Trevelyan, mas apenas este seria, de fato, o seu autor.

p. 241–242) descrevem, trata-se de “um serviço de carreira permanente”, que se defende como “estritamente neutro em termos de partidos políticos, um quase monopólio de aconselhamento político aos ministros”, dotado de “uma estrutura fortemente hierárquica, com altos níveis de sindicalização”. Conforme Greenwood, Pyper e Wilson (1984/2002, p. 24) comentam, Whitehall representa, por sua vez, “o nome coletivo da administração central” que orienta as políticas não só do Reino Unido, mas que acaba por influenciar os países da *Commonwealth* (a associação de 56 países dos quais a maioria foi colônia britânica). Além de ser centralizador, esse modelo se baseia também em alguns princípios jurídicos, como os de anonimato, permanência e neutralidade ou não tendenciosidade em relação a questões políticas, ou seja, algo similar à dicotomia política e administração da ortodoxia estadunidense.

O *Westminster Model*, portanto, apesar de ser caracterizado pela tradição consuetudinária da *Common Law*, ou seja, sem se basear em codificações, é tido desde a sua formação em 1854 como derivado dessa defesa dos princípios jurídicos. Apesar de sua influência jurídica consuetudinária, ele passou por processos de positivação significativos recentes, em 2010, com a Lei de Reforma e Governança Constitucional, sendo que, até então, não existia sequer uma base legal positivada mais aprofundada para o serviço público do Reino Unido (Ongaro *et al.*, 2017, p. 18–19). A discussão de Administração Pública, mesmo assim, é bastante calcada no debate jurídico constitucional sobre a organização do Estado definidos na relação entre o parlamento e a Coroa.

A relação entre política e administração é peculiar, sendo que o governo é frequentemente visto, na tradição britânica, como um mecanismo objetivo de transmissão de decisões políticas à prestação prática de serviços públicos; e, nesse sentido, a prestação dos serviços seria, até recentemente, acionada por uma divisão chamada de Maquinaria de Governo (*Machinery of Government*) dentro do Gabinete do Governo (*Cabinet Office*) — demonstrando que, apesar da defesa da neutralidade do corpo funcional, a política não seria rechaçada como uma má influência, é tida como estratégia do Estado, e a tentativa era separar o engajamento dos funcionários em suas predileções partidárias. As funções da Maquinaria de Governo, porém, foram criticadas no espírito reformista gerencial do final do século XX e foram assumidas pelo Secretariado dos Assuntos Econômicos e Internos do Gabinete do Governo (*Economic and Domestic Affairs Secretariat of the Cabinet Office*), que emite orientações sobre mudanças estruturais e reformas dos departamentos do governo central por meio de um documento de

orientação intitulado Maquinaria de Orientação Governamental (*Machinery of Government Guidance*) (Brown, 1970; Richards; Blunkett; Mathers, 2008; Pollitt; Bouckaert, 2017; Ongaro *et al.*, 2017).

Isso indica que, embora não seja da mesma tradição *civil law* dos modelos napoleônicos, mais codificados, e sim de uma tradição de *common law* mais consuetudinária e jurisprudencial, a influência do Direito Constitucional ainda assim é fundamental. Isso posto, conforme Castellani (2018, p. 7) conclui, “o serviço público [*Civil Service*] é tanto um componente quanto um produto do sistema constitucional do Reino Unido”. Segundo Bevir e Rhodes (2006, p. 56), por sua vez, é “a combinação de técnicas modernistas com uma historiografia Whig (...) que produz o modelo Westminster”. A historiografia Whig é a visão histórica que apresenta o passado como um progresso inevitável até o presente. Nesse sentido, o modelo de Westminster goza do mesmo sentido progressista da Era Progressista dos EUA, que não se relaciona com a noção de aprofundamento e expansão de direitos (progresso social efetivo), mas com a ideia de domínio tecnicista e neutro da organização do Estado, que progride por meio de técnicas pretensamente neutras de organização do setor público. Os modelos de Westminster e Napoleônicos, portanto, representam a consagração da tradição jurídica — como progresso racional técnico e teórico — na discussão organizacional do Estado.

Em termos de mobilização científica, a Europa também teve suas conferências específicas sobre Administração Pública, nas quais se destacam as “*Speyer conferences*” (Fisch, 2019, p. 15), encontros internacionais de debates sobre Administração Pública, ocorridos entre 1968 e 1974, cuja primeira edição fora organizada por Morstein Marx. Um traço peculiar da tradição jurídica é a preponderância do termo administração (*administration*), em detrimento de gestão (*management*) em conferências, periódicos e associações científicas. Assim, tem-se a criação do *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS), em 1930, *think tank* europeu de discussão administrativa (Fisch, 2019, p. 15–16). Fazem parte da IIAS o *European Group for Public Administration* (EGPA), *The Latin American Group for Public Administration* (LAGPA) e *Asian Group for Public Administration* (AGPA) e *The International Association of Schools and Institutes of Administration* (IASIA). Além dessas organizações, Basheka (2012) e Henry (1975) destacam a fundação do periódico *Public Administration* cujo primeiro número foi publicado (sob o nome de *Journal of Public Administration*), em 1923, e que era organizado pelo *Royal Institute of Public Administration* (RIPA), instituição profissional britânica de

serviço público e organização de treinamento do serviço público que operou no Reino Unido e no exterior desde sua fundação em 1922 até seu fechamento em 1992.

Os efeitos do gerencialismo, porém, serão inevitavelmente percebidos. Nessa direção, conforme Ongaro *et al.* (2017) analisam, são marcos fundamentais da institucionalização da gestão pública a realização de conferências como as da *International Research Society for Public Management* (IRSPM), sendo que a primeira ocorreu em 1996 e que publica a *Public Management Review*, nome recebido em 2001 e anteriormente conhecida como *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, fundada em 1999. Essa associação e esse periódico sofrem bastante influência dos trabalhos de Stephen Osborne e de Christopher Pollitt, que foram seus editores. E as conferências da *International Research Symposium on Public Management* (IRSPM) culminam nas publicações da *International Journal of Public Sector Management* (IJPSM), cuja primeira edição é de 1988.

Do lado continental, porém, observa-se a ênfase na perspectiva da administração. Na Alemanha, tem-se a Academia de Administração Pública (*Hochschule für Verwaltungswissenschaft*) fundada em Speyer, em 1946, com uma forte inclinação legalista, e que ampliou a sua perspectiva interdisciplinar sob a influência de Fritz Morstein-Marx (que regressou dos EUA) a partir de 1962 (Ongaro *et al.*, 2017, p. 15; Fisch, 2019, p. 13). Na França, tem-se a Revista Francesa da Administração Pública (*Revue française d'administration publique*, RFAP) fundada em 1977 pelo Instituto Internacional de Administração Pública (*Institut International d'Administration Publique*). A partir de 2002, o RFAP passa a ser publicado pela *École Nationale d'Administration* (ENA) e, a partir de 2022, pelo Instituto Nacional da Função Pública (INSP). A ENA foi fundada em 1945 com a publicação da *l'ordonnance* n.º 45-2283 de 9 outubro de 1945 que instituía no país a *Direction Générale de L'administration et de la Fonction Publique* (DGAFP). Assim, ainda que sob a forte insurgência das perspectivas gerenciais, o *European Institute of Public Administration* (Eipa) foi criado em 1981, por ocasião do primeiro Conselho Europeu realizado em Maastricht, e iria se tornar um instituto independente vinculado à União Europeia. Na Suíça, naquele mesmo ano de 1981, foi fundado o *Institut des hautes études en Administration Publique* (IDHEAP) em Lausanne, com foco no ensino e na pesquisa em Administração Pública. Ao mesmo tempo, foi criada a primeira cátedra de Administração de Empresas (*Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Hand*) na

Universidade de St. Gallen. Isso demonstra, no lado europeu, um esforço institucionalizado bastante considerável de manutenção da visão de Administração Pública.

Alguns países europeus, porém, serão mais influenciados pela perspectiva gerencial. Ongaro *et al.* (2017) destacam a Holanda, que possui uma das maiores comunidades de acadêmicos de Administração Pública da Europa¹³⁴. Naquele país, a disciplina está ligada à ciência política, e não ao Direito, em grande parte influenciada por trabalhos de cientistas políticos americanos como Dwight Waldo e Aaron Wildavsky. Em função dessa influência da ciência política — que nos EUA já sofria bastante influência das ciências econômicas —, a Holanda apresentará um protagonismo nas discussões sobre governança na Administração Pública. Tal como nos EUA, a Administração Pública começou na maioria das universidades holandesas como uma subdisciplina da ciência política, mas, a partir de meados da década de 1970, tornou-se uma disciplina independente, com a criação de departamentos universitários independentes, por exemplo em Enschede (Ongaro *et al.*, 2017, p. 16).

5.3.3. A dialética entre administração e gestão: a Administração Pública e as três cisões

Os Modelos Napoleônicos e de Westminster produziram a ciência do Estado como Ciência Jurídica e exportaram essa visão para além da Europa. Enquanto convergiam firmes nessa direção, o debate estadunidense seguiria o caminho da divergência. Três debates, pouco discutidos na literatura brasileira, representam as principais questões do campo nesse percurso: a) a defesa da dicotomia entre política e administração, que embasa a respectiva cisão entre Administração Pública e Ciência Política, seguida pelo debate White-Goodnow sobre Direito, Administração e Gestão; b) o debate Gulick-Simon sobre a administração principiológica e

¹³⁴ Collins e O'Shea (2000, p. 98) citam ainda o caso da Irlanda. Segundo eles, a primeira influência no país era da estabilidade e continuidade defendida pelo modelo britânico, até que os efeitos da abertura à globalização e, com isso, da pressão internacional fizeram-se presentes, e, assim, “muitas das principais tendências observadas noutros locais afetaram a Irlanda”. Entre esses aspectos, os autores destacam que “o neocorporativismo, a liberdade de informação e o consumerismo são cada vez mais centrais para a Administração Pública” (Collins & O'Shea, 2000, p. 98). A Administração Pública na República da Irlanda fazia originalmente parte da função pública do Reino Unido, mas foi criada como uma entidade separada após a independência em 1922. A Constituição do Estado Livre Irlandês acordada entre Londres e Dublin não previa reconhecimento específico à função pública. Outros países, como a Itália, que, segundo a análise de Spence (2000, p. 145), tem um arranjo interno entre Poder Executivo e Estado como ente político bastante atravessado por crises políticas e instabilidades econômicas, centram o debate de Administração Pública na tradição de formação de um “poder executivo forte” e chegam a afirmar que “o processo de reinvenção do governo na Itália ocorreu de modo mais difícil do que em muitos outros países devido à falta de um executivo político forte” e a sua dificuldade de adotar medidas impopulares.

administração como ciência — fundamental para o avanço do gerencialismo; e c) o debate Simon-Waldo sobre a eficiência *versus* democracia na Administração Pública.

5.3.3.1 A primeira cisão: Ciência Política *versus* Administração Pública

Na virada do século XIX para o XX, conforme Mary Guy (2003) destaca, os dois campos, a Ciência Política e a Administração Pública, nos EUA, eram um só. À época, os debates eram publicados em revistas científicas de ciência política, principalmente, a *Political Science Quarterly*, fundada em 1886, e *The American Political Science Review*, fundada vinte anos depois, em 1906. Os debatedores se filiavam a departamentos e associações científicas de Ciência Política e, eventualmente, de Direito. Frank Goodnow, por exemplo, foi o primeiro presidente da *American Political Science Association* (APSA), fundada em 1904, e era professor de Direito Administrativo, na Universidade de Colúmbia, vinculado ao departamento de Ciência Política. Charles E. Merriam também era professor de Ciência Política da Universidade de Chicago, foi presidente da APSA em 1921 e, em 1927, fundou o *think tank*, *Brookings Institution*, à época sob o nome de *Institute for Government Research* (IGR). Marshall Dimock era professor de Ciência Política, na *University of California – Los Angeles* (UCLA); Woodrow Wilson foi professor de *Jurisprudence and Political Economy*, na Universidade de Princeton; e Leonard D. White era vinculado ao departamento de Ciência Política da Universidade de Chicago. O ganho de autonomia para a discussão científica dependia, portanto, do afastamento da ciência política, o que ocorreu como teoria, prática profissional e como processo de institucionalização acadêmica.

Conforme se depreende da discussão histórica da Administração Pública Tradicional, feita por Laufer e Burlaud (1980), Lynn Jr. (1996; 2006), Hood (2000; 2007), Guy (2003), Cook (2007), Pollitt (2010; 2011), Denhardt, Denhardt e Blanc (2014), Dickinson e Smith (2019) e Robert Durant (2020), como decorrência direta do desenvolvimento do pensamento ortodoxo, tem-se a primeira cisão da Administração Pública, a sua separação da Ciência Política tal como se preconizava a dicotomia entre política e administração. Essa separação acompanhava, portanto, outras preferências dos principais autores da área, como a sua predileção pela discussão jurídica e principiológica da Administração Pública acerca da estrutura e das funções do Estado, o que seria um tópico pouco aprofundado no debate típico de Ciência Política. Além disso, havia reclamações sobre falta de profissionalização da área. Por essas razões, pelo fato de seus autores

virem de departamentos universitários relacionados à Ciência Política, e de não haver uma disciplina completamente autônoma, a Administração Pública foi se distanciando aos poucos daquele campo do conhecimento, tanto em seus métodos quanto em suas proposições teóricas, temas, preocupações profissionais e sua organização acadêmica especializada nos EUA.

A influência da assunção de cargos públicos por seus principais representantes foi importante nesse processo, pois conferiu ao campo da Administração Pública um foco de interesse pela sua profissionalização, como prática administrativa, o que o distanciou da orientação para a qual se voltava a Ciência Política à época. Waldo (1948; 1968), nesse sentido, dá bastante destaque em sua obra à noção dos administradores ou administradoras públicas (*public administrators*), um termo que ficará associado aos profissionais de gestão que trabalham no governo, cuja expressão será predominante na área até hoje (Mosher, 1938; Hildreth, 1987; Koontz, 1999; Rahaman, 2017; Falkner *et al.*, 2019; Dimitrijevska-Markoski; French, 2019, Yackee; Yackee, 2021, Cheng; Ali, 2023). A preocupação com a atuação profissional foi destacada também por Mosher (1938, p. 332), ao final da década de 1930, que lamentava abertamente: “falhamos, no geral, em desenvolver o serviço público como uma vocação profissional bem reconhecida neste país”. Essa situação também é exemplificada, por Lynn Jr. (1996, p. 27), com uma passagem sobre Luther Gulick, segundo a qual, “em 1928”, ele teria relatado que ““o amador ainda está em grande parte no controle” da Administração Pública e que ““a especialização surge apenas por acidente e o treinamento direto para a profissão (...) é em grande parte desconhecido””. Isso era diferente, porém, das preocupações que ocupavam a Ciência Política na mesma época. Segundo Guy (2003, p. 646), “quando o livro de Leonard White sobre Administração Pública apareceu em 1926, a Ciência Política estava fazendo uma mudança fatídica em direção ao modelo científico em detrimento do modelo profissional”. Essa característica, da Administração Pública como campo profissional, portanto, será ressaltada em leituras diferentes da área, tornando-se um debate recorrente, como em Mosher (1938), Waldo (1965), Hilling (1966), Schott (1976), Stewart (1985), Green e Keller (1993), Rhodes *et al.* (1995), Bowman, Berman e West (2001), Christensen e Knudsen (2004). A questão prática-profissional, portanto, daria um grande passo de distanciamento em relação à Ciência Política daquela época que se voltaria, cada vez mais, para a questão da prática científica da área.

Esse distanciamento institucional da Ciência Política também era buscado no campo teórico, principalmente, quanto ao modo de conceber a relação entre política e administração.

Alinhando o pensamento ortodoxo em Administração Pública a respeito desta relação, Mary Guy (2003) defende que Woodrow Wilson “prescreveu a separação”, Frank Goodnow “elaborou esta dicotomia” e a aprofundou, e Leonard White “fez da separação entre política e administração um artigo de fé”. Em comum entre eles, havia o entendimento, conforme demonstra Krane (2007, p. 24), de que “questões administrativas não são questões políticas”, uma vez que “a posição clássica articulada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow e outros fundadores da Administração Pública americana sustentava que a administração está fora da esfera própria da política”. Esse foi o principal ponto retomado por Waldo (1948) e na segunda geração da Administração Pública Tradicional, na vertente do Estado Administrativo, que não defendia uma ruptura entre política e administração, e sim uma reaproximação. De toda forma, é possível ver que essa diferenciação conceitual acompanhava um distanciamento que era também profissional e acadêmico.

Assim, estando distante como teoria e como prática profissional, a diferenciação institucional como campos distintos se consolida com a criação dos cursos acadêmicos, dos periódicos e associações profissionais de pesquisa, e, principalmente, com a projeção dada pela assunção de cargos públicos, a Administração Pública se estabelece, entre 1870 e 1940, como um domínio separado do conhecimento. Essa influência foi preponderante, tanto que, segundo Henry (1990, p. 4) avalia, “na década de 1930, a administração pública dominou os campos da ciência política e da gestão. Acadêmicos de administração pública receberam as bolsas; a faculdade de administração pública ficou com os alunos; e consultores da administração pública conseguiram os contratos”. O marco simbólico para essa separação foi a criação da *American Society for Public Administration* (ASPA), que ocorreu em 1939, após uma reunião da APSA, em que se retira desta a orientação da Administração Pública como subcampo formal da Ciência Política (Lynn Jr., 1996; Guy, 2003; Dubnick, 2018).

Essa visão, da Administração Pública como derivada da Ciência Política, em vez de ser tratada como uma especificidade do caso estadunidense, passou a ser considerada o nascimento da Administração Pública moderna no mundo inteiro, uma leitura que é recorrente inclusive, no Brasil, com Farah (2011). Duas das principais vertentes de análise da Administração Pública seguem sendo conectadas diretamente pela questão política; são elas a ótica da ciência política e das políticas públicas, a primeira, sendo a principal influência no debate estadunidense do final do século XIX até meados do século XX (Wilson, 1887; White, 1924; Willoughby, 1933;

Gaus; White, 1934; Dimock, 1937; Wengert, 1942; Smithburg, 1951; Martin, 1952; Kaufman, 1956; Waldo, 1968; Lee, 1995) e, a segunda, após esse período até o início do século XXI (Farah, 2011; Swedlow, 2016; Pires, Lotta; Oliveira, 2018; Lotta, 2019; Hustedt; Randma-Liiv; Savi, 2020; Lepere-Schloop; Nesbit, 2023).

5.3.3.2 A segunda cisão: Administração científica *versus* Administração principiológica

A primeira etapa de consolidação da Administração Pública ortodoxa foi marcada pelo arcabouço jurídico, o que traz consigo uma inclinação para o debate principiológico que é tradicional nas análises da filosofia e da ciência do Direito, especialmente, enfocando a questão de princípios e regras¹³⁵ no âmbito constitucional. É dessa discussão que advém, por exemplo, o argumento apresentado por Woodrow Wilson (1887, p. 212) da Administração Pública como a “execução detalhada e sistemática do direito público” (Canotilho, 2000; Höffe, 2002; Silva, 2003; Ávila, 2007; Neves, 2012; 2019). A centralidade da execução da Constituição para a Administração Pública (a visão do *to run a Constitution*, de Wilson) é, devido à natureza constitucional do tema, uma discussão permeada de debates principiológicos¹³⁶. Willoughby (1930, p. 40–41), nesse sentido, ao fazer um balanço da agenda de pesquisa de Administração Pública no início dos anos 1920, apresenta, como publicações relevantes, as seguintes obras, todas orientadas já em seus próprios títulos, pela questão principiológica: *Principles of Public Administration*, de 1927, e *Principles of Judicial Administration*, de 1929, ambas de autoria do próprio Willoughby; *Principles of Government Accounting and Reporting*, de Francis Oakey, de 1921; *Principles of Government Purchasing*, de Arthur G. Thomas, de 1919; *Principles of Public Personnel Administration*, de Arthur W. Proctor, de 1921; e *Principles Governing the Retirement of Public Employees*, de Lewis Meriam, de 1918.

¹³⁵ A extensão do debate sobre princípios e regras, no Direito, é demasiadamente ampla para ser reproduzida aqui. Neste ponto, cabe apenas destacar que princípios e regras, conforme Marcelo Neves (2019, p. XXI) discute, “são dois polos normativos fundamentais no processo de concretização jurídica”. O confronto entre esses dois polos será fundamental para a compreensão da oposição entre as perspectivas positivistas e não positivistas do Direito e está no centro do debate sobre a relação entre Direito e Moral que será retomado com Rawls, Dworkin, Alexy e Habermas.

¹³⁶ O trabalho constitucional mais conhecido de Ronald Dworkin é quase todo centrado nessa questão, assim como o de Robert Alexy, que serão recuperados na discussão desta tese. Para uma visão mais ampla do assunto, sugere-se a consulta à parte IV, intitulada *Metódica Constitucional*, do clássico livro do constitucionalista português Joaquim José Gomes Canotilho (2000, p. 1159–1187), cujo capítulo 3, “A Constituição como um Sistema Aberto de Regras e Princípios” apresenta questões relevantes sobre o tema. Para uma recuperação do debate sobre Princípios e Regras na teoria constitucional a partir de Dworkin e Alexy, ver Neves (2019).

Além dessa inclinação tradicional do Direito, o campo da gestão empresarial também se encontrava à época bastante influenciado pelo tratamento principiológico da questão organizacional. As principais obras da chamada abordagem clássica da Administração são pautadas por esse tipo de discussão, como as observadas nos *Principles of Scientific Management*, de Taylor (1911), os princípios gerais da administração que Fayol publicou em seu livro, *Administration Industrielle et Générale* (1916/1989), os princípios gerais das organizações, de Mary Parker Follett (Follett, 1918; 1932/1937; Metcalf; Urwick, 1942/2003), os *Principles of Organization*, de James D. Mooney (1937) — publicado originalmente em coautoria com Alan C. Reiley sob o título de *Onward industry!*, em 1931, e os *Notes on the theory of organization*, de Gulick (1937). De todo esse conteúdo, a obra de Gulick (1937) foi tomada, conforme analisado, como a grande representante da vertente principiológica na Administração Pública, tal como comentam Henry (1975), Hammond (1990), Lynn Jr. (1996), Guy (2003), Meier (2010), Dubnick (2018). O acrônimo POSDCORB,¹³⁷ de Gulick (1937), é reconhecido tanto por ser uma definição do que seria a própria Administração quanto por ser um guia principiológico de organização funcional de empresas e burocracias públicas. E, dada a influência de sua obra e de sua figura como pessoa pública ativa no governo e na Academia, ele foi tomado como um ponto a ser enfrentado pela crítica à Administração Pública.

A crítica ao trabalho de Gulick viria tanto por Dwight Waldo (1948) quanto por Herbert Simon (1947), por motivos distintos e enfatizando aspectos diferentes. Se Waldo (1948) analisa a obra de Gulick em articulação com outras análises do pensamento gerencial, em especial, da gestão científica, ele não abandona a sua ênfase principiológica tanto que defende a democracia como princípio balizador da Administração Pública. Simon (1946), por sua vez, aborda a questão do ponto de vista da cientificidade dos seus argumentos. Embora não seja diretamente mencionado, a compreensão pacificada da literatura é a de que foi a Gulick que se direcionou a crítica à Administração Pública como ciência apresentada por Herbert Simon (1946), em seu artigo *The Proverbs of Administration*, que desafiava a visão principiológica da Administração a favor da criação de uma Teoria Geral da Administração (Henry, 1975; Lynn Jr., 1996; 2001; 2006; Hammond, 1990; Basheka, 2012; Georgiou, 2013; Meier, 2015). Essa será uma argumentação que ele aprofundará em suas discussões sobre teoria organizacional de base behaviorista.

¹³⁷ Acrônimo em inglês derivado das iniciais das palavras, *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*, que significam, respectivamente, Planejamento, Organização, Recrutamento de Pessoal, Direção, Coordenação, Relatório e Orçamento e definem, segundo Gulick (1937, p.) o que é a Administração.

Segundo Simon (1946; 1947/1997), o problema central da abordagem principiológica seria a sua falta de comprovação empírica, fundamentando-se em conceituações genéricas, imprecisas e contraditórias. Nessa linha, no seu artigo de 1946, Simon (1946, p. 20) compara os princípios da administração a provérbios ou ditados populares, que podem ser completamente antagônicos entre si; ele diz: “em quase todos os princípios é possível encontrar um princípio contraditório igualmente plausível e aceitável”. Eles não cumpririam, portanto, o critério de falseabilidade exigido pelo positivismo de base popperiana (Popper, 1959/1072). Desse modo, “a crítica inicial de Simon aos princípios existentes da Administração Pública era essencialmente que eles não eram logicamente consistentes” (Meier, 2015, p. 16).

Simon (1946) demonstraria, conforme destacam Hammond (1990) e Meier (2015), que o princípio de cadeia de comando, por exemplo, ao sugerir uma centralização da organização do trabalho, seria contraditório com o da especialização, que indicava a necessidade da fragmentação e descentralização. E, não havendo critérios objetivos de ponderação, ambos poderiam ser considerados livremente, o que geraria ineficiência na sua análise e implementação nas organizações. Essa abordagem principiológica, porém, fora tida como o ápice da técnica gerencial materializada, nove anos antes, no Relatório do Comitê Brownlow, base teórica administrativa do *New Deal*. Em função disso, conforme Meier (2015, p. 16) discute, o artigo de Simon gerou bastante repercussão na Administração Pública, e “uma parcela considerável do campo aceita suas críticas básicas”, o que fez com que o seu artigo fosse considerado “o início do fim do estudo dos ‘princípios da administração’” (Hammond, 1990, p. 144). Os questionamentos de Simon, de base positivista, representariam um ponto de divisão na trajetória da Administração Pública, principalmente com a inserção de Dwight Waldo (1948) nesse debate.

O que Waldo (1948) discutiria como princípios, porém, iria muito além da abordagem feita por Gulick (1937) e Simon (1946), sobretudo, considerando reflexões valorativas mais amplas, e não apenas da melhor forma de aplicar as técnicas organizacionais de departamentalização, que eram típicas da gestão científica. Andrews e Boyne (2010) destacam, portanto, que o mantra da melhor gestão foi retomado por Simon (1976), como melhor eficiência, um foco criticado por Dwight Waldo (1948) na sua obra, *The Administrative State*, por negligenciar as dimensões morais da gestão numa sociedade democrática. Em sua defesa, Waldo (1948) reconhece a importância das contribuições dos teóricos da Era Progressista, mas se posiciona

contrariamente a esse grupo por defenderem a separação estrita entre política e administração. Para Waldo, conforme Andrews e Boyne (2010) analisam, uma vez que as questões de eficiência administrativa não podiam ser separadas das questões políticas, elas só faziam sentido quando infundidas com os valores da democracia. Nesse sentido, Tompkins (2004, p. 116) argumenta que, para Waldo, “o artigo de Gulick sobre princípios administrativos” peca ao não reconhecer que foi “fortemente influenciado pelos valores sociais e políticos da Era Progressista”, ou seja, do tecnicismo e do associalismo. Os “seus princípios representam prescrições baseadas em valores [*value-based prescriptions*] em vez de descobertas científicas isentas de valor”, e isso faz parte da natureza das reflexões sobre a Administração Pública. O problema não seria este, mas sim não assumir suas posições valorativas explicitamente e tentar apresentá-las como “descobertas científicas isentas de valor”.

De toda forma, conforme Meier (2015, p. 16) analisa, “o conjunto da literatura” das análises empíricas da Administração Pública que se seguiu à crítica de Simon, indicava “que os problemas descritos por Simon não foram resolvidos”. A área era pautada por uma grande gama de textos genéricos, sem precisão analítica e orientada por princípios gerais de organização do trabalho. Conforme Hammond (1990, p. 144) discute, o que Simon fez não foi apenas desacreditar a principiologia administrativa, mas afastá-la também da abstração jurídico-administrativa que dominava o campo e trazê-la para a discussão prática, psicológica, que enfatizava “as capacidades dos decisores individuais” (*decision-makers*), ou seja, que centralizava o foco nos gestores e gestoras, e não nas estruturas organizacionais, tal como se estabeleceu na orientação dominada pelo Direito Administrativo. Esse posicionamento seria fundamental para a ascensão do gerencialismo. Ao mesmo tempo, as réplicas de Simon (1948, p. 845) concordavam com Waldo apenas em um ponto que deslegitimava a Administração como ciência, ao argumentar que “somente o tempo e os eventos podem demonstrar com certeza se uma ciência da administração é possível”. Ele conclui que “o Sr. Waldo demonstrou, sem sombra de dúvida, que ela não existe nos escritos que examinou”.

O enfoque empírico e quantitativo passaria a dominar as propostas de análises da Administração Pública, adotando o cientificismo criticado por Habermas (1968/2011, p. 29), rejeitando a reflexão crítica e enfatizando o jeito empresarial de observar o campo organizacional, com ênfase em indicadores, métricas e testes empíricos sem maiores questionamentos, e, assim, “os tipos de estudos de Simon representaram a nova onda na teoria organizacional” e se

apresentaram como a verdadeira ciência das organizações (Hammond, 1990, p. 144). Tudo o que fosse atrelado à análise principiológica, receberia, a partir de então, a alcunha de não científico, e, posteriormente, de humanismo. Com o tempo, “as questões sobre o desenho estrutural já não pareciam centrais ou particularmente vitais para muitos estudantes de Administração Pública” (Hammond, 1990, p. 144), e o debate passou a enfatizar outra questão, a eficiência.

5.3.3.3 A terceira cisão: Eficiência *versus* Democracia

Ao final dos anos 1930, segundo Guy (2003, p. 647), “havia uma tensão contínua entre a necessidade de conciliar democracia e eficiência entre aqueles preocupados com os negócios do governo”. Conforme discutido, dada a origem jurídica do debate de Administração Pública, da sua herança da Ciência Política e do contexto da Segunda Guerra Mundial, a questão democrática foi retomada como algo crucial para o campo, reaproximando política e administração. Nesse sentido, Wengert (1942, p. 316), à época, afirmava “uma maior preocupação no estudo da Administração” e “o seu significado potencial para a conquista de uma democracia mais plena”. Essa tensão decorreria do fato de que, de um lado, defendia-se a reaproximação da política e da administração por meio da discussão da democracia; de outro, consolidava-se a primeira cisão do campo, com o afastamento da Administração Pública do campo da Ciência Política, local privilegiado de discussão sobre regimes de governo.

Ao mesmo tempo, em uma segunda cisão, criticava-se a abordagem principiológica e valorativa, de onde se deriva boa parte da reflexão democrática, em favor de uma visão científica da Administração, pretensamente neutra e objetiva. O resultado disso foi uma terceira cisão, que aproximaria a Administração Pública da perspectiva gerencial privada da Administração, focada na eficiência, afastando-a da ênfase pública tradicional, principiológica e voltada para a questão democrática. No centro dessa tensão, encontra-se o debate entre Dwight Waldo e Herbert Simon. As origens desse debate, porém, remetem a um momento anterior de discussão sobre eficiência na Administração Pública, que opôs dois outros pensadores da abordagem ortodoxa, Leonard White e Frank Goodnow.

White e Goodnow apresentaram pontos de vistas diferentes em relação à relevância da teoria gerencial (*management*) para a compreensão da Administração Pública. Pontos de vista que

retratam duas visões de mundo distintas da área que foram consagradas nos dois principais livros de Administração Pública de sua época, o de Goodnow, de 1900, e o de White, de 1926. Storing (1965) apresenta os quatro pressupostos da Administração Pública de White: a) ele defendia uma visão universalista da Administração como um processo único (*single process*) que englobaria o público e o privado, qualquer nível da federação (Governo Federal, Estados e Municípios); b) a base da Administração seria a gestão (*management*), e não o Direito, contrariando a posição de Frank Goodnow; c) o Direito dá a arcabouço (*framework*) de atuação da Administração Pública; e d) a Administração é uma arte se transformando em ciência e, sendo assim, ela é o problema central, e continuará sendo, dos governos modernos. Administração Pública deverá ser, então, privilégio da gestão (*management*), universal e central para a discussão da maneira eficiente de se organizar o Estado.

Se White e Goodnow concordavam com a cisão entre política e administração, e com o afastamento da Administração Pública da Ciência Política, segundo Storing (1965), White criticava Goodnow por este não diferenciar adequadamente a Administração Pública do Direito Administrativo. Isso teria colocado a posição dos dois em polos diferentes do entendimento em relação à questão jurídica e democrática da Administração Pública. Segundo Lynn Jr. (2009, p. 803), a posição de White ajudou a consagrar um lugar secundário para a preocupação com o “Estado de Direito” (*rule of law*) na Administração Pública estadunidense, algo que sempre foi central na discussão europeia. A sua obra, porém, foi muito influente, e somada à crítica de Simon (1946), ajudou a criar o que Waldo (1948, p. 79) chamou de “temperamento anti-legal” (*anti-legal temper*), que talvez pudesse ser mais bem traduzido como uma posição antijurídica do campo. Apesar dos esforços de Goodnow em discutir *Law and Administration*, como Lynn Jr. (2009, p. 806) analisa, foi “a ênfase dos Progressistas na eficiência baseada em princípios científicos de gestão executiva” que prevaleceu na constituição do “Estado Administrativo” dos EUA. O resultado foi que eles “rejeitaram o formalismo de estilo europeu e o conceito de *Rechtsstaat* [Estado de Direito] em favor de uma abordagem mais pragmática” (Lynn Jr., 2009, p. 806). White prevaleceria sobre Goodnow. Conforme Waldo (1952, p. 85) comenta, portanto, mesmo o entendimento acerca da separação entre política e administração era diferente entre ambos, pois ainda que o livro *Politics and Administration*, de Frank Goodnow, levasse ao “desenvolvimento da ideologia administrativa de separação, isolamento e centralização”, ele não pretendia “de fato demonstrar a estrita dicotomia entre política e administração que muitas

vezes se presume argumentar”. A visão de White era mais estrita na separação, e mais enfática na defesa gerencial do campo. E foi ela que prevaleceu.

O debate entre White e Goodnow, porém, não é bastante divulgado nem é tão conhecido, mas se relaciona diretamente com o debate seguinte, fundamental para os rumos da Administração Pública como campo do conhecimento. Osborne *et al.* (2023) argumentam que o berço da tensão entre administração pública e gestão pública, como disciplina e como profissão, foi cristalizado no debate “Simon-Waldo” de 1952, um debate publicado pela *American Political Science Review* que envolvia quatro pontos, conforme resumidos por Harmon (1989, p. 437): a) a cientificidade da Administração Pública; b) as distinções práticas e analíticas entre valores e fatos, política e administração; c) a natureza da administração “responsável”; e d) “a relevância da teoria democrática constitucional para o estudo acadêmico da administração pública”. Para esses autores, Simon, no seu trabalho sobre ciência administrativa (Simon, 1946; 1947), defendeu que o foco da ciência organizacional seria a evolução da administração como ciência positiva, estritamente filiada ao positivismo lógico, algo que ele defendeu em sua réplica a Waldo (Simon, 1952), centralizada na análise da eficiência. Waldo, por outro lado, defendeu a evolução do campo como profissão, com foco na arte da sua aplicação concreta da realidade organizacional — prática profissional nas burocracias públicas, mas centralizada na questão da democracia, tendo a definição científica de eficiência utilizada no campo organizacional da administração de empresas sido um óbice ao desenvolvimento de uma teoria democrática na Administração.

Waldo (1952) critica diretamente as escolhas teóricas do desenvolvimento da Administração de Empresas que privilegiam a questão da eficiência e busca, então, centralizar a Administração como uma teoria que deveria também enfocar as questões democráticas, inclusive revisitando pontos que ele já havia elogiado do desenvolvimento da Administração Científica com Taylor, em *Administrative State*. No artigo de 1952, portanto, Waldo (1952, p. 88) chega a afirmar que “o Movimento de Gestão Científica [*Scientific Management*] foi, em alguns aspectos, altamente antidemocrático” e substitui seus elogios a Taylor (cujos ganhos de produtividade ele ainda reconhece) por uma reflexão bem mais extensa a partir do trabalho de Mary Parker Follett. Waldo (1952, p. 94) declara que a obra de Follett, *The New State*, consiste em “um apelo ardente, quase estridente, à reconstrução das instituições e ideias democráticas”. E conclui que

“um grande obstáculo ao desenvolvimento da teoria democrática é a ideia de que a eficiência é um conceito de valor neutro ou, pior ainda, que é antitético à democracia” (Waldo, 1952, p. 97).

Assim, Waldo (1952, p. 81) defende que, “se a Administração é, de fato, ‘o núcleo do governo moderno’ [tal como queria White], então uma teoria da democracia no século XX deve abraçar a Administração”. Nesse artigo, em que defende a criação da “Teoria da Administração Democrática”, Waldo (1952, p. 83–84) critica o desenvolvimento da teoria da administração nas empresas privadas por ter se focado no que ele denominou de “paternalismo severo” (*Harsh Paternalism*), pois, para ele, “a teoria e a prática da administração privada foram moldadas num contexto que era, em aspectos muito importantes, antidemocrático”. O que se chama de paternalismo severo foi exatamente o humanismo raso desenvolvido, principalmente, por Elton Mayo no Círculo de Harvard, que criaria o contexto da superexploração no trabalho temperada por alguns direitos. “Em todos os aspectos importantes, os empregados eram tratados como meios e não como fins na estrutura emergente das organizações industriais e comerciais de grande escala”, argumenta Waldo (1952, p. 83). Apesar disso, “a dureza e a crueldade do ‘sistema’ foram, naturalmente, atenuadas de múltiplas maneiras por atos de bondade e generosidade baseados em sentimentos humanitários e religiosos” (Waldo, 1952, p. 83). Waldo destaca Taylor como um exemplo desse modelo, o mesmo que ele enaltecia em seu livro de 1948. Houve, no entanto, um “abrandamento” (*softening*) na teoria da administração privada, segundo ele, que destaca a contribuição de Elton Mayo, mas “o ‘abrandamento’ da teoria da administração privada não deve, evidentemente, ser equiparado ao crescimento da ‘teoria administrativa democrática’. Há uma distinção significativa entre o paternalismo mais benevolente e um sistema democrático saudável e funcional”, conclui Waldo (1952, p. 84).

A crítica de Waldo (1952, p. 85) vai além e afirma que “na sua atitude em relação à democracia, a história do movimento da Administração Pública apresenta contrastes significativos com o desenvolvimento da Administração Privada”. O autor retoma os princípios e valores que teriam guiado a formação dos EUA conforme o contexto de discussão dos seus fundadores (*founding fathers*), embora ressalte que os interesses deles não era os de uma democracia moderna completa, mas de um “ideal político”. Na leitura de Waldo (1952, p. 85), apesar de suas críticas apresentadas à forma como viam o relacionamento entre administração e política, ainda assim, Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Charles Beard, representantes da Era Progressista da

Administração Pública nos EUA, “aceitaram a democracia como o significado central e o princípio do sistema político americano”.

A resposta de Simon fundamentou-se na defesa do positivismo lógico ao qual ele se filiava. Ele partiu, portanto, de uma falta de precisão científica do posicionamento de Waldo a partir de uma leitura popperiana de seu trabalho e afirmou que a “falta de rigor” apresentada em sua argumentação “não receberia nota de aprovação no curso elementar de lógica, aristotélica ou simbólica” (Simon, 1952, p. 496). Essa não é a primeira crítica de Simon a Waldo. Em 1948, ele publicou uma resenha irônica de *The Administrative State*, em *The Journal of Politics*, na qual ele — um declarado behaviorista e positivista — avalia que “o livro do Sr. Waldo terá os mesmos efeitos terapêuticos de uma psicanálise: ele nos abrirá as regiões inacessíveis de nossas próprias mentes” (Simon, 1948, p. 843). Seu falso elogio tornar-se-ia mais evidente ao afirmar que “é lamentável que, tendo analisado o paciente [a Administração Pública] com tanta habilidade, o Sr. Waldo tenha prescrito o tratamento errado” (Simon, 1948, p. 844), a insistência em valer-se de princípios e questões valorativas na análise do campo. Simon (1948), então, conclui que o grande mérito do livro de Waldo sobre a discussão científica da Administração Pública seria o fato de que “o Sr. Waldo demonstrou, sem sombra de dúvida, que ela [a análise científica da Administração Pública] não existe nos escritos que examinou”¹³⁸.

A réplica de Simon (1952) à crítica de Waldo, portanto, não aborda diretamente as questões de democracia, não discute as críticas a Taylor, nem apresenta qualquer objeção às menções ao trabalho de Follett. A sua preocupação é, primordialmente, com o seu método, algo típico da perspectiva do positivismo lógico. A ênfase na eficiência é apenas uma decorrência do apego ao método de pesquisa que preza pela neutralidade, e eficiência seria um conceito neutro e objetivo, nesse sentido. Conforme Tompkins (2004, p. 116) analisa, Simon se preocupa, portanto, em apresentar uma crítica que valeria não apenas para a obra de Waldo, mas a todas as pesquisas consideradas científicas em Administração, que seriam pseudocientíficas em sua visão, “por não terem declarado os seus princípios em termos de relações causais que pudessem ser verificadas através de testes científicos”, entendendo por testes científicos a análise empírica que pudesse ser quantitativamente realizada. Nessa direção, ele desconsidera a relevância da

¹³⁸ Em que pese a aspereza da argumentação, há registros de que Simon e Waldo não chegaram a, de fato, desprezar mutuamente seus trabalhos. Frederickson (2001, p. 8) relata que, “ao longo dos anos, ambos suavizaram e tenderam a expressar suas visões com menos certeza. Embora representassem epistemologias muito diferentes, eles desenvolveram um grande respeito um pelo outro”.

questão democrática para abordagem científica da Administração Pública e conclui da seguinte forma: “se os filósofos políticos desejam preservar a democracia”, livrando-a “do positivismo, sugiro que, como primeiro passo, eles adquiram uma habilidade técnica suficiente em análise lógica moderna para atacar os positivistas em seu próprio território” (Simon, 1952, p. 496).

Simon (1952) realiza sua análise destacando uma distinção entre fato e valor, afirmando que a posição científica da Administração se preocupa com fatos, na esfera do ser, daquilo que é, ao passo que a posição política da Administração voltar-se-ia para os valores, para o que deveria ser. Ele já havia criticado esse aspecto em sua resenha, ao sugerir que não haveria teorias políticas, que ele escreve inclusive sob aspas, e sim questões valorativas e que, assim, “o Sr. Waldo escreveu uma análise interessante e valiosa das ‘teorias políticas’ — i.e., as premissas de valor — que estão implícitas na literatura da Administração Pública americana (Simon, 1948, p. 843). De acordo com Harmon (1989, p. 440), portanto, “Simon utilizou a dicotomia fato-valor como base para uma distinção epistemológica entre administração e política”. Para Waldo, por sua vez, “tanto a política como a administração pertencem ao lado do valor ou do ‘dever’ da equação”, o que torna a elaboração de uma ciência da Administração algo mais difícil, mas isso não tornaria o campo da Administração Pública menos relevante (Harmon, 1989, p. 440). Segundo Harmon (1989, p. 442), para Simon, portanto, “a dicotomia entre fato e valor é idêntica à distinção cotidiana entre ‘é’ e ‘dever ser’”, e isso impede que a posição de Waldo seja considerada científica. Essa posição de Simon encontrará apoiadores relevantes, como Robert Dahl (1947), cujo artigo *The Science of Public Administration: Three Problems* enfatizará o debate entre fatos e valores.

Dahl (1947) também questiona a possibilidade de uma abordagem científica da Administração Pública baseada em princípios com pretensão universal, criticando diretamente a obra de Gulick e Urwik (1939). Ele apresenta, então, o que seriam três problemas fundamentais à aspiração científica do campo: a) a sua adesão a valores normativos, pois, tal como Simon (1946, p. 356–359) defendera, uma ciência deveria ser isenta de reflexões éticas (*value-free*), assim para Dahl (1947, p. 4), “uma ciência não normativa da Administração Pública poderia basear-se numa hipótese básica que eliminasse os problemas éticos da área coberta pela ciência”; b) uma teoria científica da Administração Pública deveria partir da definição de hipóteses racionais comprováveis sobre o comportamento humano, ou seja, “se vier a existir uma ciência da administração pública, ela deverá derivar de uma compreensão do comportamento do homem

na área delimitada pelas fronteiras da administração pública” (Dahl, 1947, p. 7); e c) a estrutura social (*social setting*), em que o contexto sociocultural de cada organização é diferente e único, o que impede que valores e comportamentos sejam plenamente padronizáveis sob princípios universais.

Ao final, portanto, o debate entre Waldo e Simon se tornou uma disputa sobre haver ou não uma visão normativa da Administração Pública. O curioso, nesse debate, é que ele se encerra com Simon (1959) insistindo na recusa da abordagem normativa na Administração Pública, mas que ele aceitará, futuramente, em outras ciências sociais. Ao aproximar-se da pesquisa econômica e se afastar do debate administrativo, Simon (1959; 1969/1996) tomará posições diferentes, sem reconhecer ou retomar o ponto debatido com Waldo nos anos 1950. Diversamente da crítica feita a Waldo, portanto, Simon passará a aceitar uma visão normativa da economia, e inclusive defenderá que a administração — agora chamada por ele de gestão (*management*) — será, na verdade, uma “microeconomia normativa”, que não deixaria de ser científica por isso (Simon, 1959, p. 254).¹³⁹ Segundo Simon (1959, p. 254), “o trabalho em economia” possuiria “duas dimensões”: a) a dimensão que se preocupa com indústrias e com a economia como um todo (macroeconomia) ou com atores econômicos individuais (microeconomia); e b) a que “se esforça para descrever e explicar o comportamento econômico (economia descritiva)” ou para “orientar decisões no nível de políticas públicas (macroeconomia normativa) ou no nível do consumidor individual ou empresário (microeconomia normativa)”.

Herbert Simon abandonará, portanto, a crítica a valores feita para Waldo para tomá-los agora como orientações para a ação¹⁴⁰. E ampliará ainda mais esse ponto ao publicar, em 1969, o livro *The Sciences of the Artificial*, no qual defenderá que “engenheiros não são os únicos *designers* profissionais” (Simon, 1969/1996, p. 111). Nessa obra, Simon (1969/1996, p. 111) encontrará uma solução para aceitar uma visão normativa da Administração, ele a compreenderá como uma *design science*, uma ciência que desenha a realidade (Crow; Shangraw Jr., 2016), pois todos as pessoas “que criam cursos de ação com o objetivo de mudar situações existentes” são

¹³⁹ A esse respeito, Simon (1959, p. 254) afirma: “a microeconomia normativa, levada adiante sob rótulos como ‘ciência da gestão’, ‘economia de engenharia’ e ‘pesquisa operacional’, é agora uma área de trabalho florescente (...) Muito do trabalho está sendo feito por matemáticos, estatísticos, engenheiros e cientistas físicos”.

¹⁴⁰ Segundo Frederickson (2001, p. 8), embora Simon não tenha retomado academicamente o debate com Waldo, ele teria reconhecido uma mudança de posição a partir da sua contribuição, em seu discurso ao receber “o prêmio Waldo da *American Society for Public Administration*, Simon disse o quão orgulhoso ele estava de ter recebido o prêmio Waldo, o quanto seu trabalho posterior foi influenciado por Waldo e o quanto ele o respeitava”.

designers, e, portanto, “a atividade intelectual que produz artefatos materiais” é basicamente a mesma que “prescreve remédios para um paciente doente ou daquela que elabora um novo plano de vendas para uma empresa ou uma política de bem-estar social para um Estado”. O problema da democracia como princípio orientador ou a eficiência como foco da Administração Pública não será retomado.

Analisando o debate, Harmon (1989, p. 450) recorre a uma terminologia habermasiana para dizer que “as crenças de Simon e Waldo sobre a natureza e os propósitos das ciências sociais e da teoria social incorporam, nos termos de Jurgen Habermas, ‘interesses cognitivos’ fundamentalmente diferentes”. É a partir desses interesses cognitivos divergentes — empírico-analista de Simon, e hermenêutico, de Waldo — que é possível identificar o embrião da cisão que faria o campo da Administração Pública separar-se do campo da Gestão Pública a partir da década seguinte ao debate entre os dois, a de 1960. Ele acompanhará uma separação entre administração e gestão. Conforme Harmon (1989, p. 447) comenta, “Waldo, cuja filiação disciplinar permaneceu na Administração Pública, continuou a defender o papel central da filosofia política no campo, bem como a criticar o positivismo lógico e a emergente ‘revolução comportamental’ nas ciências sociais”.

Esses movimentos serviram, de acordo com a percepção de Waldo, “para minar os fundamentos normativos democráticos do campo” (Harmon, 1989, p. 447). Simon, por sua vez, conforme Dubnick (2018) analisa, afastou-se do campo da Administração Pública e se aproximou cada vez mais da Economia, cujo *mainstream* neoclássico já era dedicado à discussão sobre eficiência a partir do conceito de eficiência de Pareto, uma abordagem que, curiosamente, será combatida pela própria análise behaviorista de Simon (1991) no futuro¹⁴¹. Dubnick (2018, p. 73) sugere que essa mudança de percurso pode ter sido efeito, também, de um volume de críticas que ele não imaginava, pois “os esforços de Simon geraram sobretudo reações críticas que suscitaram o debate e, eventualmente, moveram o campo na direção de uma postura profissional”, tal como as preocupações de formação prática já levantadas pela ortodoxia, e para “padrões de investigação mais estreitamente alinhados com as humanidades do que com as ciências sociais”.

¹⁴¹ A esse respeito, Harmon (1989, p. 447) afirma que “a identificação acadêmica de Simon mudou gradualmente da Administração Pública para a teoria geral da organização, a teoria da decisão e a Economia”. Ele, então, optou por campos de discussão mais amplos, deixando de ser, nos debates da segunda metade do século XX, “uma figura-chave na busca contínua da Administração Pública por um centro intelectual”.

Um conjunto dessas reações negativas, citadas por Dubnick (2018), foi publicado na coletânea editada por Morstein Marx (1946), logo após a publicação do artigo original de Simon (1946) e que buscou tanto recolocar a temática da política no campo de discussão da Administração Pública, em contraposição à interpretação ortodoxa, quanto enfatizar a centralidade da democracia no debate da área. Essa coletânea surge, portanto, como um primeiro movimento coletivo contrário à defesa de Simon (1946) de que uma Administração Pública baseada em princípios não seria científica, questionando igualmente a relevância ou a interpretação tradicional do conceito de eficiência para a Administração. Essas posições se inspiravam em dois outros trabalhos de grande repercussão para o debate sobre democracia nas organizações públicas e no contexto geral dos governos, a análise de Morstein Marx (1936) sobre o terceiro *Reich* e o trabalho de David Lilienthal (1944), a partir de sua experiência na direção da *Tennessee Valley Authority* (TVA).

Fritz Morstein Marx (1936), um pesquisador e ex-funcionário do governo alemão, refugiado nos EUA após 1933, publicou um trabalho sobre a burocracia alemã durante a ascensão de Hitler e a construção do Terceiro *Reich*. Nesse trabalho, ele demonstrava a importância da reflexão moral para orientar a construção da Administração Pública. Morstein Marx (1936), portanto, identificou os riscos de uma Administração Pública considerada tecnicamente eficiente, cuja competência seria totalmente neutra e que depois seria completamente encapsulada por uma ideologia autoritária, racista e eugênica. O autor analisa a evolução do Terceiro Reich como um Estado que vai do “Estado-Soldado” (*Soldier-State*) de Bismarck, que era orgulhoso por ser técnico, militarizado e eficiente, para o “Estado-de-um-só-partido-político” (*One-party-State*), o Nacional-Socialista, que se manterá focado em sua eficiência técnica, mas diminuindo a sua orientação da pluralidade democrática em direção à singularidade ditatorial, do partido único para a liderança única, transformando-se, ao final, na ditadura do “Estado do Líder” (*Führerstaat*) (Morstein Marx, 1936, p. 15–63).

Em meio a essa evolução, segundo Morstein Marx (1946), a República de Weimar surgirá como um interregno democrático que consagrará os direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, na Alemanha, e conceberá a Administração Pública como o Estado a serviço da população. Assim, “a democracia de Weimar”, segundo Morstein Marx (1936, p. 116), “concebeu a profissão administrativa como um corpo de ‘servidores de toda a nação, não de um partido’”. No

Führerstaat, porém, isso não existira mais, pois não se trata mais de estar a serviço da população, mas a serviço do líder. Isso coloca a burocracia não como um impedimento ao autoritarismo do *Führer*, mas a seu favor, já que a Administração Pública seria responsável por desencadear o funcionamento da máquina de aniquilação, uma vez que “o funcionário público”, tal como “afirmou uma proclamação oficial dirigida ao funcionalismo alemão, ‘é um dos mediadores mais eficazes entre o Líder e o povo’” (Morstein Marx, 1936, p. 116). Essa análise do terceiro *Reich* como uma evolução do Estado-Soldado, militarizado e autoritário, encontra ecos na historiografia contemporânea, na obra de Johan Chapoutot (2016; 2020), em que o Estado-Soldado nasce da reinterpretação de Esparta, a cidade-Estado militar por excelência do mundo antigo.¹⁴² Segundo Chapoutot (2016, p. 216), “Esparta era o arquétipo de um Estado nórdico elitista, racista e militarista, protototalitário em sua concepção e prática de educação, mas também a ilustração mais elegante das virtudes da obediência e da auto-abnegação militar”. A eficiência espartana, portanto, seria um ideal violento de dominação contra o qual somente seria possível se opor se houvesse uma reflexão moral sobre uma Administração Pública democrática.

Morstein Marx (1946b, p. 99) recuperará, portanto, em uma evolução do seu trabalho sobre o terceiro *Reich*, a posição de Leonard White a respeito da criação de um “Estado-Serviço” (*Service-State*), cuja melhor tradução talvez fosse Estado-a-Serviço, que compreende a Administração Pública como instrumento de consolidação da democracia. Ele não endossará, no entanto, a posição de White de privilegiar a eficiência ante a democracia. Morstein Marx (1946b) falará, portanto, de se recuperar a função social da Administração Pública, uma questão que fora antes tratada na obra de David Lilienthal (1944). Lilienthal (1944) desenvolveu um trabalho bastante influente, a partir de sua experiência na direção da TVA, nos EUA, organização criada no *New Deal*, em que defende os benefícios de uma abordagem democrática da gestão do serviço público. Ele afirma, nesse sentido, um compromisso moral anterior para a

¹⁴² Chapoutot (2016, p. 193) discute a apropriação nazista da Antiguidade Clássica, em que círculos acadêmicos propuseram uma interpretação que exaltava a superioridade do filósofo-rei platônico, como líder da República, em confluência com a virilidade belicosa espartana. Esses dois elementos seriam aproximados por um processo de unificação grandiosa de um povo sob a força do Estado. De um lado, Esparta era lida como “uma potência continental que conseguiu unificar o mundo grego do século IV a.C. através da força das suas armas e da constituição da Liga do Peloponeso após a derrota de Atenas” (Chapoutot, 2016, p. 215). De outro, Chapoutot (2016, p. 198–199) destaca uma interpretação peculiar do projeto platônico, a de Kurt Hildebrandt, “um historiador intelectual e especialista em Platão”, que defendia uma análise em que “Platão imaginou a criação do que chamou de *Grossgriechenland*, uma Grande Grécia que estranhamente lembrava a *Grossdeutschland* pan-germanista e nazista, ou Grande Alemanha”. O *Soldier-State* analisado por Morstein Marx (1936), portanto, era o caminho bismarckiano para uma Esparta germânica que se formaria apenas após a ascensão do *Führer*: “o próprio *Terceiro Reich* era visto como uma espécie de segunda Esparta (*Second Sparta*)” (Chapoutot, 2016, p. 217).

Administração, em uma posição francamente normativa, e defende que “as conquistas físicas que a ciência e a tecnologia hoje consideram possíveis podem não trazer benefícios, podem na verdade ser más, a menos que tenham um propósito moral” (Lilienthal, 1944, p. 5). Para Lilienthal (1944, p. 104), portanto, “os métodos democráticos não são apenas corretos em termos humanos; eles são os mais ‘eficientes’”. Democracia e eficiência são indissociáveis.

Morstein Marx (1946) editará uma coletânea, portanto, que trará várias dessas concepções em debate com as posturas de separação entre política e administração, e de oposição entre democracia e eficiência. Price (1946, p. 74), por exemplo, seguirá Lilienthal para afirmar que “uma administração eficiente e uma administração democrática são a mesma coisa”. Leiserson (1946, p. 47), por sua vez, recuperará a discussão feita por Lilienthal para afirmar que “a essência da administração democrática”; segundo ele, “é fazer coisas com as pessoas, não para elas”, além de “colocar os administradores responsáveis perto das pessoas”, em um lugar em que “devem partilhar os problemas das pessoas”. Tais posições fazem parte de um conjunto de trabalhos que enfatizava não apenas a relevância principiológica da democracia, mas que discutia mecanismos práticos de sua ampliação na sociedade e nas próprias organizações. Nesse sentido, Price (1946, p. 72) comenta a necessidade e importância de uma “Administração Democrática” para o desenvolvimento socioeconômico, um tópico que será retomado, em vários momentos, por Waldo (1948; 1952; 1968). Leiserson (1946) também destacava a necessidade de recuperar a relevância da questão política e a orientação para as questões principiológicas que também, para ele, teriam base científica. Inclusive, ele cita o próprio trabalho de Taylor, como uma análise científica de princípios gerenciais.

O debate entre democracia e eficiência, portanto, seguiu na Administração Pública com posições que favoreciam o entendimento de Waldo. Morstein Marx (1949, p. 1127), por exemplo, ratificaria isso ao dizer que “o processo administrativo não é adequadamente avaliado em termos de um conceito abstrato de eficiência relacionado apenas aos meios técnicos. Há sempre a questão inevitável da efetividade política [*political effectiveness*] da Administração Pública”. Ele inclusive sugere que, se pudesse, talvez, denominaria essa preocupação com a efetividade política de “eficiência social” (Morstein Marx, 1949, p. 1127). O debate sobre essa eficiência social, portanto, tornar-se-ia central na discussão sobre Administração Pública democrática, sobre como ser efetivo e eficiente sendo, ao mesmo tempo, democrático. Conforme Waldo (1952, p. 102) colocaria essa questão, “o problema central da teoria

administrativa democrática, como de toda a teoria política democrática, é como conciliar o desejo de democracia (...) com as exigências da autoridade”; algo que fora retratado por Weber na relação entre burocracia e democracia, eficiência técnica e representação política.

Segundo Barzelay e Thompson (2010), como resultado desse debate, teve-se que Simon teria acertado na questão empírica que faltava ao campo da Administração Pública, mas teria errado ao defender a criação de uma ciência administrativa baseada nos cânones das ciências naturais, perdendo, assim, a ênfase na sua prática. Já Waldo, por sua vez, teria acertado a ênfase na prática profissional da Administração Pública, mas errado na exacerbação do conteúdo principiológico do campo. A teorização hegemônica da Administração em geral, porém, pendeu para a discussão trazida por Herbert Simon, e o enfoque privilegiado da eficiência prosperou como fundamentação principal do debate nas décadas seguintes. A teorização sobre Administração Pública, porém, manter-se-á focada na questão principiológica de consolidação do Estado Administrativo. As duas visões, todavia, entrarão em choque depois da década de 1960, quando haverá um retorno da discussão sobre eficiência sobre a capacidade de resposta do Estado às crises socioeconômicas que eclodirão nas décadas seguintes. Pollitt (1990, p. 138) afirmará que isso levará ao “neo-taylorismo do final da década de 1970 e início da década de 1980” em que o debate sobre Administração Pública “foi dominado pelos valores da eficiência e da economia, com a efetividade em um terceiro lugar mais precário”.

O debate Simon/Waldo¹⁴³, portanto, alcançará disputas sentidas ainda hoje no campo da Administração Pública e consolidará a oposição entre Gestão e Administração, no setor público, conforme discutem Frederickson (2000; 2001), Dubnick (1999; 2018) e Elías (2022), tendo repercussões diretas nos movimentos intelectuais atuais da área. Assim, se, por um lado, como se verá, o Novo Serviço Público (*New Public Service* – NPS) e a Escola Constitucional da Administração Pública Americana (ECAPA), nos EUA, tentam se firmar como herdeiros da perspectiva normativa, passando pelas perspectivas legalistas de Goodnow e Dimock, e democrática de Waldo; de outro lado, a Escola Behaviorista da Administração Pública (*Behavioral Public Administration* – BPA) tenta se firmar como herdeira direta da tradição de Herbert Simon, cujas ênfases na Administração como técnica apartada da política remontariam, principalmente, a Wilson e White (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2017; Mohr; Davis, 2023). Em meio

¹⁴³ Embora seja um debate fundamental da Administração Pública, como Frederickson (2001, p. 8) argumenta, a falta de historicidade do campo tende a o apagar de seus estudos e “é triste dizer, mas o debate raramente é lido”.

às duas posições, os debates sobre eficiência retornarão dominados pela Economia, que ocupará o lugar do que antes era do Direito como lócus majoritário teórico da discussão pública, inclusive, promovendo uma leitura própria das questões jurídicas, combinando Direito, Economia e Organizações e lançando as bases para que outra perspectiva se torne hegemônica, a da Governança.

5.3.4. A gestão como antítese: a Administração Pública sob o domínio econômico de Prometeu

Chandler Jr. (1977, p. 13) afirmava que, para se compreender adequadamente a origem de determinadas evoluções institucionais, era preciso reconhecer que “a maioria das histórias tem que começar antes do começo”. Nesse sentido, apesar de a Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) receber esse nome somente no começo dos anos 1990 — batizada por Hood (1991), Hood e Jackson (1991) e Aucoin (1990) —, denominando um movimento surgido na transição dos anos 1970 para 1980, a sua origem é anterior a isso e passa pelo início da institucionalização da polarização entre Administração Pública e Gestão Pública, como perspectivas de pesquisa organizacional distintas, a partir da década de 1960. É dessa época o marco institucional da tentativa de harmonização conceitual do campo da Administração (*Administration*) que culminará, posteriormente, na prevalência do termo Gestão (*Management*) como expressão da perspectiva empresarial da área. Por sua vez, é a partir da expansão do termo gestão para além do circuito empresarial — e das questões a ela referenciadas como gerenciais —, que se instituirá o amplo fenômeno social conhecido como gerencialismo (*managerialism*), que será fundamental para o estabelecimento da NPM, e que está intimamente acoplado à difusão do Neoliberalismo (Flynn, 2000; Klikauer, 2013).

Em termos acadêmicos, no entanto, a origem da oposição dialética entre Administração e Gestão é anterior à difusão do gerencialismo iniciado na década de 1960. É no crucial intervalo de cinco anos, entre 1936 e 1941, portanto, que se encontra o bater de asas de borboleta que conduzirá, caoticamente, a Administração Pública ao tornado da NPM cujo impacto dividirá a Academia entre antes-NPM e pós-NPM, ao final do século XX. A oposição dialética entre administração e gestão, porém, consolidar-se-á a partir do debate estabelecido entre Dwight Waldo e Herbert Simon, ocorrido no início dos anos 1950, após a influente repercussão de seus trabalhos publicados ao final dos anos 1940, e que se contrapunham à perspectiva ortodoxa da

Administração Pública que vinha se desenvolvendo, nos EUA, desde a década de 1880¹⁴⁴. O debate Waldo-Simon, portanto, simboliza o marco da institucionalização da oposição dialética (administração *versus* gestão) que tentará ser vencida pela perspectiva gerencial como uma sucessão paradigmática (Hart; Wasden, 1990). Eles marcam o início de três grandes turbulências no campo, que serão tratadas como indícios de crises paradigmáticas, mas que representam disputas por modos predominantes distintos de dominação social a favor dos Mercados (Prometeu) ou do Estado (Leviatã): a) uma **crise de identidade**; b) uma **crise intelectual**; e c) uma **crise de legitimidade**.

Cada uma dessas crises constitui motes que geraram intensos debates na área e sintetizam os rumos que o desenvolvimento da Administração Pública tomou desde então. Dwight Waldo (1968) pode ser considerado o principal nome relativo à demonstração inicial da crise de identidade, ao passo que Vincent Ostrom (1973/2008) simboliza o impulso acadêmico dado à crise da intelectualidade, e James Freedman (1978), por sua vez, materializa, nos EUA, a crise de legitimidade. Todas essas crises, porém, envolvem fenômenos bem mais amplos que essas três posições isoladas simbolizam.

5.2.4.1. A crise de identidade: as repercussões do debate entre Waldo e Simon

Segundo Ostrom (1973/2008, p. 9), “no final de 1967, Dwight Waldo conseguiu caracterizar a crise de confiança na Administração Pública como uma crise de identidade”, uma crise que, para alguns autores e autoras, teria se tornado permanente desde então, conforme comentado por Rutgers (1998), Farah (2011), Zalmanovitch (2014), Hafer (2016) e Yang (2019). Waldo (1948, p. 2011) já teria esboçado uma preocupação com os rumos do campo em *Administrative State*, ao falar dos “dias de crise e confusão” em que o pensamento ortodoxo prevalecia. Vinte anos depois, após o forte impacto da vertente behaviorista renunciada por Simon (1946; 1947), ele retomaria o tema, afirmando que, de fato, o campo da Administração Pública passava por uma “crise de identidade” em que a situação à época apresentava “uma série de anomalias, contradições e ironias” (Waldo, 1968, p. 443). Entre tais aspectos, ele destacava a má definição entre as fronteiras da Administração Pública e da Ciência Política, sobretudo quanto ao campo de atuação profissional, em que a primeira era “mais ou menos orientada para um mundo

¹⁴⁴ A esse respeito, Dubnik (1999, p. 4) lamentava, ao final do século XX, “ainda estamos lutando em uma disputa intelectual de 50 anos que sobreviveu à Guerra Fria”, e que, segundo ele, “continuamos a fazê-lo apesar das mudanças nas condições nas ciências sociais que tornaram a disputa básica irrelevante”.

externo de assuntos governamentais, em vez de questões acadêmico-disciplinares em sentido estrito”, conferindo-lhe um “*status* de cidadania de segunda classe”, entre o acadêmico e o prático (Waldo, 1968, p. 445). Além disso, Waldo (1968, p. 453) citava diretamente o impacto causado pelos trabalhos de Dahl (1947) e Simon (1947) que “desferiram golpes dolorosos em cada princípio da velha ideologia”, a ortodoxia, mas não os mencionava como críticas ao seu próprio trabalho. O espelho social de Waldo (1968), dessa vez, parecia não enxergar a si mesmo.

O mundo teórico-prático da Administração Pública dos anos 1960, portanto, era dado a muitas frentes abertas, diferentes vertentes e disputas mal resolvidas. Nesse sentido, Waldo (1968) comenta a coexistência de livros com grandes diferenças metodológicas e teóricas como a coletânea de Morstein Marx (1946), favorável às posições principiológicas e profissionais, os trabalhos positivistas de Simon (1947) e March e Simon (1958), e as tentativas de síntese entre ambos, como a obra de Keith Henderson (1966), publicada em meados da década de 1960, *Emerging Synthesis in American Public Administration*. Henderson (1966, p. 41) apresentaria uma evolução da teoria da Administração Pública seguindo o estabelecimento de uma tese, com a formação da visão tradicional de Administração Pública, entre 1887 a 1945, o surgimento da antítese, marcada pelo movimento behaviorista-ambiental, de 1945–1958, resultando de ambas, uma síntese, chamada de “síntese da Administração Pública”, a partir de 1958, momento que Waldo (1968, p. 455) chamará de “Síntese Organizacional” (*Organizational Synthesis*). Como Raadschelders (2008, p. 927) argumentava, nesse período, já não se sabia o que era a Administração Pública, “era uma ciência, uma profissão ou... o quê?”. Henderson (1966, p. 41) e Waldo (1968, p. 455) indicam, portanto, a visão dialética como uma percepção plausível do que estava sendo disputado na teoria organizacional, mas não o aprofundam.

No cerne da crise estaria, portanto, a pluralidade de perspectivas, o que ensejou, conforme Denhardt (1990, p. 43) analisa, a percepção de que a “diversidade da Administração Pública muitas vezes significa que falta ao campo um sentido de identidade”, uma posição comum reconhecida por acadêmicos e burocratas. A existência de abordagens variadas, porém, não seria o problema, mas a sim a falta de contato entre temas e entre as próprias perspectivas, criando bolsões isolados de discussão. Essa percepção iria na direção do que John Rorh (1990, p. 119) havia avaliado para a variedade de abordagens de estudos sobre ética na Administração Pública, a de “uma diversidade que se aproxima do caos”. Esse caos, portanto, ocorria devido à existência de teorias que já nem debatiam mais entre si, diferentemente do feito por Waldo e

Simon, ou Goodnow e White, ou Simon, Waldo e Gulick. Conforme Rainey (1990, p. 169) argumenta, mais do que apenas diversidades, o que havia eram pontos de vistas de “abordagens divergentes e até profundamente conflitantes”, quase irreconciliáveis, e que não discutiam entre si. A face administrativa de Janus, portanto, não se reconhecia na imagem que projetava de si mesma no espelho social das teorias organizacionais. Um ponto específico, portanto, tem sido apontado para o momento em que essa falta de reconhecimento de si tenha ocorrido, a partir dos caminhos tomados após o debate entre Waldo e Simon. Análises divergentes de uma obra analisada em comum por esses dois pensadores definiriam melhor os rumos dessas posições conflitantes, o livro de Chester Barnard (1938), publicado em 1938, *The Functions of the Executive*.

O principal ponto teórico de contato entre Waldo e Simon, já discutido, é a contraposição de ambos à abordagem ortodoxa da Administração Pública de então, cujo principal trabalho é a obra de Luther Gulick, de 1937. A obra de Gulick (1937) retrataria o auge de um desenvolvimento teórico sobre Administração Pública, nos EUA, que vai do final dos anos 1880, com as obras pioneiras nos EUA de Woodrow Wilson e Frank Goodnow, tendo como principal característica a sua tentativa de diferenciação da ciência política, de onde vem a sua posição de separação estrita entre política e administração (Martin, 1952; 1988). Esse arco teórico se desenvolve segundo a prevalência da abordagem principiológica da Administração, sendo influenciado conceitual e metodologicamente pelo Direito e pelo desenvolvimento da Gestão Científica (*Scientific Management*) e das teorias clássicas da Administração, guardando ainda certa intercambialidade entre os termos Administração (*Administration*) e Gestão (*Management*). O foco das análises são as reformas administrativas e a organização do Estado, em seus vários níveis (federal, estaduais e municipais), com preocupações práticas a respeito de sua estrutura, de sua formação de pessoal e de seu orçamento. Todo esse modelo amadurece no *New Deal* e nas primeiras propostas de um Estado Administrativo, que tem, na expressão gestão administrativa, uma última demonstração indistinguível entre gestão e administração no serviço público estadunidense. O papel profissional dos administradores públicos, então, seria fundamental, para essa visão. Barnard iria frisar, portanto, a importância dessa classe profissional, de administradores públicos para o futuro da Administração.

O outro lado do campo também enfatizará o papel do profissional, mas a partir da lógica da gestão empresarial. Nesse sentido, o ponto de partida é a oposição entre política e

administração, em favor desta como técnica gerencial privada. Tal posição seguirá para a visão de Leonard White que defenderá a prevalência da gestão (*management*), e não o Direito como principal base teórica da Administração Pública, concentrando-se na eficiência como preocupação principal. A centralidade da eficiência para a Administração Pública, de algum modo, já vinha sendo estabelecida desde Woodrow Wilson e Frederick Taylor, o que contrapôs as posições de Goodnow, contrário a esse entendimento, e de White, favorável a ele. Embora criticasse a forma como a Administração Pública Ortodoxa abordava a eficiência, a ideia geral de colocar a eficiência no centro da pesquisa organizacional fora integralmente encampada e defendida por Herbert Simon. E a impossibilidade de haver uma ciência da Administração Pública nesses termos fora endossada por Simon (1946; 1947) e Robert Dahl (1947), caminhando para uma defesa da gestão empresarial como foco científico da teoria organizacional. A tomada de decisão seria o ponto central de análise da eficiência, e, com isso, o papel central do gestor surgiria como complemento a essa abordagem, como Barnard analisava. Assim, haveria, portanto, uma conexão conceitual entre Wilson, Taylor, White, Barnard e Simon/Dahl¹⁴⁵, em uma vertente favorável à separação entre política (valores) e administração (tecnociência), com ênfase na eficiência e no papel do gestor como tomador de decisão, sob um foco da ciência positivista das organizações. Todo esse percurso lança as bases do que será conhecido como uma visão positivista da Gestão Pública em antítese à posição da administração. A síntese organizacional que Henderson (1966, p. 41) e Waldo (1968, p. 455) discutiam, porém, ainda estaria longe de ocorrer.

A abordagem da Administração Pública, por sua vez, estabelecer-se-á como a tese a ser enfrentada, tendo evoluído segundo outra conexão entre Goodnow, Follett, Morstein Marx, Barnard e Waldo, em uma vertente favorável à reflexão valorativa da Administração Pública, reinserindo as questões políticas em conjunto com as técnico-gerenciais, mas com ênfase nas questões democráticas, construindo uma defesa de ciência que, na linguagem habermasiana, seria mais hermenêutico-interpretativa das organizações ainda que não fosse propriamente crítica. Conforme Krane (2007, p. 25) analisa, a aproximação entre política e administração não se tratava apenas de uma percepção acadêmica ou científica, mas, sobretudo, prática, pois “o argumento para considerar a administração como uma atividade apolítica não poderia resistir à

¹⁴⁵ De acordo com Mitchell e Scott (1988, p. 357), existe um elo pouco explorado na conexão entre Barnard e Simon, que é o fato de que eles “tinham em comum uma visão de gestão no Estado Administrativo”, como algo que poderia ser transformado em algo verdadeiramente eficiente, se fossem adotadas as premissas gerenciais empresariais.

realidade da vida nas agências públicas”. É no dia a dia da Administração Pública, com suas discussões sobre como definir e executar políticas, que se encontraria a essência dessa discussão. Todo esse percurso continuará sendo defendido (e atacado) como uma visão normativa da Administração Pública, uma tese a favor da administração.

O principal ponto teórico de dispersão entre ambos, do ponto de vista organizacional, é a obra de Chester Barnard, ao final dos anos 1930, cujas interpretações e influências levaram a caminhos diferentes em termos de pesquisa organizacional sobre Administração, com entendimentos distintos sobre a cientificidade do campo e seus objetivos e métodos de estudo. Seu papel será fundamental para a conformação teórica do gerencialismo. Em 1938, Chester Barnard publica *The Functions of the Executive*, obra inaugural da visão gerencial e que, juntamente ao livro *Managerial Revolution*, de James Burnham (1941/1977), de 1941, colocará a preocupação com uma categoria social específica, as pessoas em posição gerencial, no centro do debate organizacional. A obra de Burnham será mais crítica, e não impulsionará uma visão positiva da classe gerencial¹⁴⁶. Esse papel será feito por Barnard. Ele ainda cumprirá outro papel fundamental, o da conexão entre a antiga visão social científica da gestão, do Círculo de Harvard, com a nova visão da gestão, da Escola de Carnegie, que será fundamental para a diferenciação da agenda da governança (Gavetti, Levinthal; Ocasio, 2007).

Chester Irving Barnard era um “alto executivo da *New Jersey Bell Telephone Company*” (Valentinov; Roth, 2022, p. 708) que trabalhou como “administrador público” na *New Jersey State Relief System* após a crise de 1929 (Chassagnon; Baudry; Haned, 2022, p. 482). Segundo Moe (1995), ele usou sua experiência prática gerencial para questionar a validade da principiologia que dominava o campo da administração à sua época, tanto na versão ortodoxa da Administração Pública quanto na chamada teoria clássica da Gestão Empresarial, ainda tratada como Administração de Empresas. Segundo Moe (1995, p. 116), portanto, com a obra de Barnard, uma década antes de Simon, a “teoria clássica caiu em descrédito”. Ela apresentaria, portanto, outro enfoque para questão organizacional, centralizando-a na formação de sistemas de cooperação liderados por gestores, definindo, assim, o escopo da atuação gerencial de

¹⁴⁶ Conforme Abramovay e Lotta (2022, p. 23) comentam, “Burnham propõe que a superação do capitalismo não viria do modelo estritamente socialista, mas por uma revolução gerencial: o controle dos meios de produção, e não sua propriedade, passa a ter mais valor no século XX”. Essa visão tecnocrática teria levado Burnham a defender que a Alemanha, em 1941, representava essa transformação de modo exemplar, sendo muito mais eficiente que as democracias capitalistas francesa e inglesa, um equívoco de interpretação gravíssimo como a história da Segunda Grande Guerra demonstra.

burocratas e gestores nas organizações. Em função disso, sua obra será reconhecida por autores de diferentes vertentes como uma das mais impactantes da teoria organizacional, como discutem Leiserson (1946), Henry (1975), Williamson (1985; 1995; 1996) e Moe (1995) e Basheka (2012).

De acordo com Moe (1995, p. 116), Barnard (1938) defendia uma abordagem mais empírica, que pudesse ser testada, o que foi reconhecido como mais científico e “estimulou diversas novas escolas de pensamento sobre as organizações”. Segundo Moe (1995, p. 116), como a abordagem empresarial teria incorporado a prevalência do empírico sobre o principiologicamente e a abordagem pública não, “os dois campos começaram a se desenvolver de forma muito diferente”. Barnard (1938, p. 290), porém, não preconizava a abordagem gerencial e argumentava à época que o problema era generalizado, chegando a afirmar que “não existe ciência da organização ou dos sistemas cooperativos” e que, portanto, tal ciência teria de ser desenvolvida. Ele propôs, então, que essa ciência pudesse ser elaborada a partir de suas definições de organização em geral, como um “sistema cooperativo” (Barnard, 1938, p. 65), e de “organização formal”, especificamente, como “um sistema de atividades ou forças conscientemente coordenadas de duas ou mais pessoas” (Barnard, 1938, p. 81).

Herbert Simon (1946; 1947/1997) teria, então, respondido a esse chamado de Barnard, elaborando uma proposta de teoria organizacional de base empírica que questionava a principiologia prevalente tanto na Administração pública quanto privada. Barnard (1938) e Simon (1946; 1947/1997) teriam buscado, portanto, desenvolver uma ciência geral das organizações, cujo foco principal seriam as organizações como sistemas sociais cooperativos centrados em processos racionais de decisão. De acordo com Singleton (2010, p. 6), Simon, “com as credenciais acadêmicas que faltavam a Barnard”, foi um dos autores que conseguiu “alinhar melhor sua voz com as preocupações de seus colegas acadêmicos”, trazendo a posição de Barnard para a Academia. Isso teria colocado os princípios gerais administrativos ou gerenciais em segundo plano, fazendo com que, até a publicação de suas obras, os termos administração e gestão permanecessem razoavelmente intercambiáveis, pois não representavam o objeto central da proposta científica que defendiam. A partir da interpretação de suas obras é que esse aspecto começa a mudar.

Segundo Williamson (1985, p. 5), a obra de Barnard dividiu o campo organizacional entre, de um lado, o grupo daqueles autores “preocupados em criar ‘princípios’ de organização”, segundo ele “empiricamente vazios”, e, de outro, um outro grupo que, tal como ele e Simon, “estava preocupado, em vez disso, com os processos de organização”. Conforme Moe (1995) analisa, a perspectiva empresarial interessou-se mais por essa visão prática da organização como sistema de cooperação, colocando-a como foco principal da Administração. Isso redefiniu a maneira de abordar a política (valores e princípios) e a administração (técnica gerencial) para criar organizações eficientes, e, assim, “a teoria organizacional floresceu, tornando-se muito mais heterogênea” (Moe, 1995, p. 116). A “Administração Pública”, por outro lado, segundo Moe (1995, p. 116), “vacilou como empreendimento teórico” por ter se fixado na defesa abstrata da principiologia, em vez de demonstrar concretamente como seria possível compatibilizar valores e princípios, política e técnica gerencial, para criar organizações públicas eficientes. O resultado disso teria sido uma abordagem “incapaz de produzir uma estrutura intelectual que pudesse integrar política e organização”, com enfoque prático (Moe, 1995, p. 116).

Duas trilhas teóricas, portanto, separar-se-iam a partir da Barnard. Uma seguiria pela visão destacada na coletânea publicada por Morstein Marx (1946), *Elements of Public Administration*, em 1946. Nela, os apontamentos de Barnard sobre a obtenção de consenso em sistemas sociais cooperativos são bem recebidos, mas as críticas à falta de cientificidade da perspectiva principiológica da Administração Pública, especialmente de Simon, são combatidas. Isso pode ser visto, sobretudo, nos textos de Vieg (1946), Leiserson (1946), Price (1946) e do próprio Morstein Marx (1946b). O debate feito por esses autores reenfatiza a oposição colocada entre democracia e eficiência, resgatando a necessidade de conciliação entre política e administração cuja separação ainda guiava a perspectiva ortodoxa da Administração Pública. Essa trilha teórica, portanto, encontraria em *The Administrative State*, de 1948, de Dwight Waldo, a sua defesa de maior impacto. De acordo com Frederickson e Marini (1997, p. 189), ela constituir-se-ia na “principal explicação teórica do papel da burocracia na democracia”. O seu pano de fundo, porém, seria mais abstrato e principiológico, que empírico e analítico.

A outra vertente também parte de Barnard, mas caminha em outro sentido, em favor da discussão elaborada em *Administrative Behavior*, de 1947, por Herbert Simon, a partir da defesa positivista da eficiência no debate científico de Administração pública e privada. Segundo Fukuyama (2004a, p. 78), “Barnard também antecipou as observações de Simon sobre a

racionalidade limitada nas organizações. Ele observou que o comportamento é estruturado em torno de rotinas, que por sua vez eram interpretações do passado, e não antecipações de estados futuros do mundo”. O foco dessa trilha, portanto, passa a ser a cientificidade mensurável das organizações que se expressaria como eficiência, dentro de um arcabouço nascente de racionalidade limitada. Uma posição que combinaria os trabalhos, de Barnard (1938), Simon (1946; 1947) e Dahl (1947). Essa visão fornecerá uma contribuição dupla: a) ela impulsionará o predomínio da gestão como local de tomada de decisão privilegiado do gestor, sobretudo, empresarial; e b) ela aproximará mundos até então desconectados, a Economia e a Gestão Empresarial. Esse último ponto será particularmente importante para a Administração Pública pois será a partir dele que a base teórica de sustentação da Gestão Pública e da Governança Pública será criada, quando “a linha de teorização Barnard-Simon-March sobre as organizações foi eclipsada pelo quadro da economia institucional” (Fukuyama, 2004, p. 80).

A partir desse ponto, portanto, a Administração Pública passará a ser fortemente questionada por diversas frentes e não se identificará mais como um corpo unificado que buscava autonomia diante da Ciência Política. Sua base teórica será, portanto, totalmente questionada, gerando uma nova crise, uma crise intelectual.

5.2.4.2. A crise intelectual: Carnegie, Bloomington, Rochester, Virgínia e Chicago, a frente ampla da Economia pelo controle da Administração Pública

Se nos anos 1960 ficava patente a falta de identidade do campo da Administração Pública, cindido em vertentes diferentes, outra crise se anunciava, a da fragilização de sua base intelectual. Para tanto, três elementos estariam relacionados à crítica principiológica: a) a reinterpretação da obra de Weber promovida pela sociologia da burocracia, em especial pelo **círculo de Harvard**; b) a aproximação entre Direito, Economia e Organizações feita pela **Escola de Carnegie** de Teoria Organizacional e pela **Escola de Chicago** da Análise Econômica do Direito (*Law & Economics*); e c) a análise econômica do fenômeno burocrático a partir das teorias da Escolha Racional (*Public Choice, Social Choice, Collective Action*), conforme as **Escolas de Rochester, Bloomington e Virgínia (Blacksburg)**. O resultado dessas frentes de questionamento teórico à Administração Pública seria, principalmente, o seu não reconhecimento da área como um campo capaz de produzir uma teorização própria.

Novamente, a face pública de Janus, ao olhar-se no espelho, observa uma figura fragilizada intelectualmente, incapaz, diante de um somatório de críticas que se avolumava.

A reflexão teórica da Administração Pública tinha dificuldade de se estabelecer como um corpo teórico aprofundado, conforme Waldo (1968) discutia. De um lado, a Sociologia funcional-estruturalista positivista preparará, sob uma interpretação peculiar de Weber, os caminhos para uma forte depreciação burocrática (*bureaucratic bashing*). Assim, se na década de 1940 a análise burocrática weberiana chegava, com admiração, aos EUA, na década de 1960 ela seria somada às visões da ortodoxia e do Estado Administrativo para ser combatida como uma defesa antiquada de um modelo de gestão anacrônico. De outro lado, a principiologia da Administração Pública e do Direito seria enfrentada pelo instrumental econômico quantitativo neoclássico e behaviorista. A partir disso, o vácuo teórico herdado da crise de identidade da Administração Pública seria preenchido pela Ciência Econômica que atribuiria uma roupagem quantitativa para a crítica à burocracia trazida pela sociologia. Na falta de uma teoria própria da Administração Pública, a Economia apresenta uma frente ampla para construir a sua própria teoria burocrática, em verdade, várias teorias que disputarão o campo organizacional¹⁴⁷.

No desenvolvimento da Administração como ciência, os debates ocorridos nos anos 1960 acerca do sentido do campo se tornaram um divisor de águas. Foi na década de 1960 que a hegemonia sociológica positivista do funcionalismo-estruturalista inicia sua consolidação do pensamento organizacional, e a linguagem da gestão (*management*), com suas técnicas de organização das empresas privadas, passa a ser hegemônica, colocando a ideia de uma administração (*administration*), como algo antiquado, obsoleto e mais associado a um ineficiente setor público. Um grupo específico de pensadores, vinculados à Universidade de Harvard, teve bastante influência nesse processo, e o seu ponto de partida foi a transformação da sociologia da dominação de Weber em uma disputa sobre técnicas gerenciais de setor público e de setor privado. Estudar administração não era estudar os modos de organização da sociedade

¹⁴⁷ Até teóricos frontalmente opostos ao Estado elaboraram teorias sobre a burocracia, como Ludwig von Mises (1944). Segundo Carnis (2010, p. 55), Mises desenvolve uma teoria da burocracia em que o Estado usurpa de modo ilegítimo da propriedade privada, por meio da tributação, que seria uma violência contra o indivíduo, para impor regras, e, ao fazer isso, ele prejudicaria o cálculo econômico, todavia, “a teoria da burocracia de Mises, baseada na ausência de cálculo econômico, não permite qualquer distinção entre família, clã e organização do setor público”. Em função de boa parte de sua discussão ser eminentemente teórica, Mises é considerado um autor heterodoxo dentro da teoria econômica, assim como Hayek, e não um ortodoxo, como Friedman, que aplicara o ferramental técnico empírico da economia neoclássica. O título de heterodoxo, porém, é usualmente atribuído a economistas de orientação política à esquerda.

sob diferentes formas de dominação social; estudar administração era estudar técnicas gerenciais, ou seja, estudar gestão empresarial. A raiz dessa interpretação está na ascensão do positivismo e na diferença entre as interpretações weberianas críticas europeias e as estadunidenses.

A difusão da terminologia da gestão (*management*) passa pelo positivismo de Parsons-Lazarsfeld-Merton e a influência de seus trabalhos na Universidade de Harvard. É uma contribuição que partiu da discussão sobre burocracia no Estado e avançou para as organizações em geral. Segundo Durant (2020, p. 179), isso teria ocorrido por meio do então reitor de Harvard, Wallace B. Donham, para quem a Universidade possuía um papel definido na sociedade, o de “desenvolver um Estado Gerencial cientificamente informado”. De acordo com Durant (2020, p. 179), para Donham, “esse Estado deveria ser desenvolvido por uma coleção interdisciplinar de elite de acadêmicos e intelectuais empresariais”. Isso o levou, em 1922, a fundar a *Harvard Business Review* e, em 1933, a instituir um grupo de intelectuais de Harvard para influenciar nessa construção, que ficou conhecido como “Círculo de Harvard” (*Harvard Circle*) ou “Sociedade de Pesquisadores Seleccionados” (*Society of Fellows*), uma “rede de acadêmicos, administradores e profissionais” (Kunda, 1994, p. 528). Entre os participantes desse grupo estavam Elton Mayo, Robert Merton, Talcott Parsons, Fritz Roethlisberger, B. F. Skinner e Lloyd Wagner — tendo Chester Barnard como palestrante frequente. O foco, inicialmente, era a compreensão do Estado como organização burocrática, mas o desenvolvimento histórico recente do mundo industrial alterou esse projeto.

O pensamento sociológico sobre burocracia nos EUA seria, então, amplamente influenciado pelo Círculo de Harvard, segundo Kunda (1994) e Durant (2020), primeiro, com as leituras sociológicas weberianas de Parsons e Merton; depois, pela psicologia de Mayo, Skinner e Roethlisberger que terão influência no behaviorismo; em terceiro lugar, pelo protagonismo atribuído à classe gerencial por Barnard, cuja influência sobre as Ciências Econômicas será crucial para entrelaçamento de Organizações, Economia e Direito. Esse grupo será visto, à época, como responsável por tentar propor uma primeira teoria geral integrada para a Administração. Litchfield (1956, p. 5) argumentava, naquele tempo, que “Talcott Parsons e outros estavam elaborando pelo menos o início de uma teoria abrangente da ação social que poderia fornecer uma estrutura geral dentro da qual seria possível desenvolver uma teoria de Administração mais específica”. Parsons, porém, contribuiu com um aspecto ainda mais

fundamental; foi a partir de sua interpretação de Weber que o debate sobre a racionalidade substantiva e racionalidade instrumental se perdeu na discussão organizacional hegemônica sobre burocracias. A discussão burocrática deveria ser tomada não como sociologia da dominação, mas como uma sociologia das técnicas de organização.

O debate sociológico que se seguiu à difusão do pensamento de Weber nos EUA, durante e no final do pós-Guerra, foi marcado pela interpretação de Parsons (1947), Merton (1949/1968), Gouldner (1954), Blau (1955), Stinchcombe (1959) e Udy Jr. (1959). De um lado, reconheceu-se a relevância do trabalho weberiano, mas, de outro, considerou a sua teoria da burocracia como “excessivamente preocupada com a racionalidade e enfatizando demais os aspectos hierárquicos e coercitivos da organização”, o que provocaria a sua reinterpretação em uma outra sociologia da burocracia, uma sociologia das técnicas organizacionais (Meyer, 1995, p. 32). Conforme Meyer (1995, p. 33) discute, a recepção europeia à teoria weberiana da burocracia foi muito diferente da estadunidense, e “a visão dominante da teoria de Weber era a de um resumo brilhante e, em grande parte, irrefutável do processo ocidental de racionalização”, a interpretação que fora consolidada, principalmente, por Adorno, Horkheimer, Lukács, Marcuse e Habermas (Turner; Factor, 2007). Ainda que alguns sociólogos de Universidades dos EUA, que procuraram diretamente as fontes em alemão, também citassem isso, como Bendix (1947) e Selznick (1943) em seus primeiros trabalhos, o entendimento predominante fora o construído por Parsons-Merton.

Swedberg (2003b) fala, então, em três fases da recepção das obras de Weber nos EUA: a) 1930–1950: época em que a interpretação e tradução de Parsons da “Ética Protestante” foram dominantes, sob forte influência de sua obra *The Structure of Social Action*, de 1937 e da tradução de Gerth e Mills de excertos da obra de Weber, em *From Max Weber*, de 1946 ; b) 1950–1960: sob a influência dos trabalhos de Bendix que culminariam em *Max Weber: An Intellectual Portrait*, em 1960, com a ampliação do foco de análise weberiana, sobretudo, de estudos políticos; e c) 1960–1970: quando a amplitude de trabalhos a partir das contribuições de Weber aumenta muito e a diversidade de interpretações também, consagrando-se as visões de suas falhas em relação ao funcionamento das burocracias, como permeada por técnicas ineficientes de organização do trabalho.

A construção da ideia de que Weber teria proposto um modelo de gestão foi apresentada, portanto, a partir do final dos anos 1950 e início de 1960, quando autores como Udy Jr. (1959, p. 791) defenderam que “suas especificações para a ‘burocracia racional’ assemelham-se superficialmente às categorias de um modelo”. Houve um equívoco de interpretação, portanto, do conceito analítico weberiano de tipo-ideal. Conforme Ostrom (1973/2008, p. 29) discute, ignorou-se a burocratização como processo de racionalização mais amplo da Modernidade, e “os estudos americanos”, com raras exceções, acabaram se preocupando “pouco com a imagem que Max Weber retratou da burocracia plenamente desenvolvida”. Conforme Weiss (1983, p. 247) concluiu sobre os equívocos da interpretação parsoniana, porém, “Weber nunca tentou aconselhar sobre a melhor forma de estruturar as organizações”; seu objetivo era outro, “a preocupação de Weber era a dominação”. Weber (1946/1982, p. 229) afirmou assertivamente que “a burocracia, assim compreendida se desenvolve plenamente em comunidades políticas e eclesiásticas apenas no Estado Moderno, e na economia privada, apenas nas mais avançadas instituições do capitalismo”. A posição de Weber de que a racionalização burocrática se aplicava tanto às organizações públicas quanto privadas foi ignorada.

A mais influente fonte para a interpretação negativa da burocracia weberiana vem de Talcott Parsons. Embora o próprio Parsons (1947, p. 12) tenha alertado sobre o fato de tipos ideais serem um “conceito abstrato generalizado” ele, contraditoriamente, afirma que Weber teria errado em sua análise ao atribuir a “competência técnica como a base da eficiência burocrática”, o que levaria a alguns “problemas empíricos” na sua análise (Parsons, 1947, p. 59). Na extensa nota de rodapé de número 4, de sua introdução à publicação de parte de *Economia e Sociedade* de Weber em inglês, nos EUA, Parsons (1947, p. 58–60) analisa o conceito de burocracia de Weber e justifica o erro que ele teria cometido apresentando o exemplo do desenvolvimento de habilidades individuais que fizeram com que surgissem profissões especializadas, como “médicos modernos”, um nível de especialização também presente em “escritórios de advocacia” (Parsons, 1947, p. 60), que conferiria um nível de “autoridade profissional” (Parsons, 1947, p. 60) que não dependeria da hierarquia. Essa seria uma das contraprovas para o erro da análise burocrática de Weber. “Na prática privada”, diz Parsons (1947, p. 59), “o médico exerce, sem dúvida, uma espécie de autoridade, ele emite, como costumamos dizer, ‘ordens’ aos seus pacientes, e há uma probabilidade bastante elevada, na maioria dos casos, de que essas ordens sejam seguidas”. E conclui: “é evidente que não pode existir algo como a ‘prática privada’ nas funções de um escritório burocrático” (Parsons, 1947, p. 59). O que

Parsons (1947) faz aqui é indicar que a análise da burocracia em Weber se volta unicamente para as organizações públicas, pois as “práticas privadas” seriam de outro tipo. E, mais do que isso, apresenta que não importa a questão da dominação, mas as práticas, a competência, a técnica seriam o foco weberiano.

Apesar de Merton (1949/1968, p. 243–250) iniciar a sua crítica à burocracia em Weber dizendo que se trata de um “tipo ideal”, e de falar em “crescente burocratização”, ou seja, de reconhecer brevemente os fenômenos sociais de racionalização tal como Weber os especificou, ele enfatiza que “o principal mérito da burocracia é a sua eficiência técnica”. O debate sobre burocracia foi se tornando, portanto, um debate sobre técnicas de organização. Parsons (1947) criticava Weber com base nas capacidades técnicas das práticas privadas de trabalho, Merton (1949/1968) criticava Weber a partir dos conceitos de incapacidade treinada de Veblen e de psicose ocupacional de Dewey. O debate administrativo iria, aos poucos, tornar-se uma discussão sobre as formas e efeitos do uso das tecnologias de organização do trabalho — chamadas de técnicas administrativas e, posteriormente, de técnicas de gestão — nas organizações públicas em comparação com as organizações privadas.

Weber tinha ciência de que sua definição de burocracia não era um modelo prático a ser seguido, era uma proposta teórica de análise a partir de uma generalização não encontrada no mundo concreto. Conforme Tompkins (2004, p. 53) comenta, “a análise de Weber tem um alcance amplamente histórico e comparativo. Ele não sugeriu, por exemplo, que toda e qualquer organização burocrática teria um desempenho ideal”. Conforme Crozier (1964/2017, p. 180) argumenta, porém, os trabalhos sociológicos de Reinhard Bendix, Philip Selznick, Alvin Gouldner, Peter Blau e Robert Dubin, que seguiram os passos de Merton, “tornaram possível a elaboração de um esquema muito mais claro e rico para a compreensão daquilo que gostaríamos de chamar de ‘círculo vicioso’ da burocracia”. Essa crítica difundiu a falência disfuncional do modelo burocrático como o modelo gerencial associado ao setor público e ajudou a reorientar o debate administrativo para o que se aplicava como técnicas organizacionais no setor privado. As burocracias públicas possuem técnicas gerenciais ruins. O setor privado, por sua vez, possui a verdadeira gestão que funciona, com técnicas eficientes e inovadoras.

Nas burocracias públicas, elementos organizacionais específicos geravam ineficiência, como a centralização das decisões, o isolamento dos diferentes estratos, a concomitante pressão do

grupo sobre o indivíduo e o desenvolvimento de relações de poder paralelas, sendo que tais aspectos, segundo Crozier (1964/2017, p. 180), fundamentavam o “círculo vicioso” burocrático, que retroalimentava sua estrutura excessivamente custosa indefinidamente. Esses elementos, em sua leitura, seriam os aspectos que Weber teria visto como positivos nas burocracias. Crozier (1964/2017, p. 296–297), então, afirmava que Weber não previra dois fatores gerais que influenciaram a evolução dos padrões organizacionais na sociedade moderna: a) o progresso constante nas técnicas de previsão e organização; e b) a crescente sofisticação do indivíduo numa cultura cada vez mais complexa. Discutir administração, portanto, era discutir técnicas organizacionais, e, nisso, o setor privado seria melhor que o público, nessa linha de interpretação.

Segundo Crozier (1964/2017, p. 177), “o primeiro progresso decisivo na resolução desta contradição foi feito quando Robert K. Merton, e depois dele outros sociólogos americanos como Gouldner e Selznick, começaram a questionar a perfeição do ‘tipo ideal’”. Segundo sua análise, isso foi feito ao se “discutir, de forma positiva e empírica, se a oposição entre a eficiência organizacional e a liberdade do indivíduo era realmente possível” (Crozier, 1964/2017, p. 177). A leitura weberiana europeia crítica, com Lukács, Adorno, Horkheimer, Marcuse e Habermas, não acompanharia essa visão, e, por meio dela, é possível ver que tal interpretação tratar-se-ia de um erro cometido pela sociologia estadunidense, importado por Crozier para França, de tomar a ferramenta analítica ideal-típica de Weber como sinônimo de idealização (Turner; Factor, 2007). De toda a forma, os trabalhos sobre as ineficiências e contradições da burocracia feitos pela sociologia estadunidense foram recepcionados pela teoria organizacional da Gestão empresarial, que os tomou como visão padrão da ineficiência da Administração Pública. Aos poucos, no debate acadêmico, a visão organizacional do setor público ficará cada vez mais atrelada à terminologia da administração (*administration*), e a visão organizacional do setor privado empresarial definirá a preferência pela terminologia da gestão (*management*).

Entre as décadas de 1950 e 1960, portanto, houve um impulso de discussões acadêmicas sobre terminologias organizacionais, debatendo-se as relações entre gestão e Administração, como demonstram os trabalhos de Millett (1956), Litchfield (1956), Green e Redmond (1957), Svenson (1960), McFarland (1960), Urwick (1960), Koontz (1961), Allen (1964), Yamamoto (1965), Hicks e Goronzy (1967), Yoon (1968), Crozier (1968) e Meinhart (1969). O

crescimento do ensino prático e científico de gestão, tal como Drucker (1952; 1954; 1955) reivindicava, afetava cada vez mais as Universidades. Se, na década de 1930, a “educação para os negócios” privados nos EUA era considerada insatisfatória e confusa, como apontava a pesquisa feita por Bossard (1931, p. 64), 30 anos depois, os apelos eram de seu pleno desenvolvimento acadêmico sob a guarida do termo gestão.

McFarland (1960, p. 10), nessa linha, demonstrava essa transformação e ressaltava que os departamentos que enfocavam os negócios privados eram antes denominados, até 1930, “de administração”, para depois terem modificado seus nomes para “industrial”, por volta dos anos 1940. Nos anos 1960, concluía da seguinte forma: “tem havido uma clara preferência pela palavra gestão na designação dos nossos departamentos e na designação do nosso trabalho”. Durante esse processo, porém, houve tentativas de harmonização da linguagem organizacional, conforme discutia Bedeian (1974), mas a conciliação entre esses termos — que já haviam sido tidos como sinônimos — será substituída pela oposição, e o distanciamento das visões será institucionalizado na Academia, nas Associações Profissionais e nos Periódicos científicos.

A obra de Koontz (1961) assim como as de Drucker (1952; 1954; 1955), Barnard (1938) e Burnham (1941/1977) foram fundamentais para a difusão do termo gestão (*management*) nas ciências sociais. Conforme Odiorne (1966), Bedeian (1974) e o próprio Koontz (1980) reconheceram, as preocupações de harmonização nos anos 1960 não conseguiram resolver o problema de polissemia do campo, muito menos propor a teoria geral unificada, tal qual se pretendia no Círculo de Harvard. Apesar disso, conseguiram fazer algo que teve fortes reflexos no desenvolvimento das teorias organizacionais. Conforme Harding (2003) analisa, a obra de Koontz (1961) se tornou um dos mais influentes manuais de gestão do mundo e ajudou a consagrar, juntamente aos herdeiros do Círculo de Harvard, a visão da gestão como especialidade empresarial, passando a ser a linguagem dominante do campo organizacional que enfatiza, sobretudo, a gestão como técnica de organização eficiente empresarial que deve ser aplicada a qualquer contexto, em qualquer época.

A crise intelectual da Administração Pública e o impacto do círculo de Harvard, portanto, abriram o caminho para transformar essa dialética administração-gestão em uma superação científico-paradigmática, no período que se seguiu à década de 1960, quando Thomas Kuhn publica o seu influente trabalho. Isso foi feito por meio do livro de Vincent Ostrom (1973), do

início da década de 1970, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Ostrom (1973/2008, p. 15) transformaria essa crise intelectual em uma “crise paradigmática”. Em seu livro, ele argumenta que a Administração Pública Tradicional e a Teoria da Organização de Barnard-Simon são paradigmas distintos e afirma concordar com Waldo que “a resolução da crise [de identidade ou paradigmática] não pode ser alcançada por uma escolha entre a teoria tradicional da administração e a teoria da organização de Simon” (Ostrom, 1973/2008, p. 15). A solução, segundo Ostrom (1973/2008), teria de vir de uma teorização nova, que, para ele, seria a da Teoria da Escolha Pública, conforme sua fundamentação econômica já aplicada à Ciência Política¹⁴⁸. Assim, o *bureaucratic bashing* deixado pela sociologia estadunidense seria complementado pelo que Marshall (2007, p. 54) chamou de “resposta dos economistas à burocracia”. Era o momento, portanto, de buscar soluções não no Direito, mas na Economia, cuja centralidade do conceito de eficiência já se encontrava formalizada matematicamente desde, pelo menos, a revolução marginalista.

Na visão hegemônica da Economia, como a ciência que estuda as relações de oferta e demanda que regem a alocação de recursos materiais na sociedade (Robbins, 1932/2013, p. 16), a questão da eficiência é analisada por meio do resultado da alocação de recursos. É a partir dessa ótica que se discute se uma organização pública isolada, o Estado, poderia ser mais eficiente no provimento dos bens e serviços do que várias organizações privadas. Para essa perspectiva, o crescimento do Estado (traduzido como aumento dos gastos públicos para realizar estas provisões) é visto como ineficiente quando comparado ao mercado. O Estado e toda a sua infraestrutura de Administração Pública, portanto, são reduzidos a uma ideia orçamentária¹⁴⁹.

Sob essa ideia orçamentária, segundo Ostrom (1973/2008, p. 42–44), economistas buscaram comparar duas métricas de resultado da Administração Pública, a burocrática e a do mercado. A primeira qualifica a burocracia conforme a leitura sociológica estadunidense de Weber (Círculo de Harvard), como orientada pela dominação hierárquica como a melhor forma de coordenação da ação social. Segundo essa vertente, quanto maior o grau de especialização,

¹⁴⁸ Conforme Ungureanu e Iancu (2012, p. 60) definem, “a teoria da escolha pública é um ramo da economia moderna (neoclássica) e importou o seu núcleo metodológico da disciplina mãe” para aplicá-lo às questões da Política, do Estado e do Direito.

¹⁴⁹ Ungureanu e Iancu (2012) comentam haver três teorias sobre o crescimento do Estado: a) a da Escolha Racional (*Rational Choice Theory*); b) a da Trajetória de Dependência (*Path Dependence Theory*); c) a da Maximização da Renda ou do Orçamento (*Revenue or Budget Maximization Theory*). Todas elas levam a modelos matematizados de análise da eficiência das alocações de recursos pelo setor público. A essas vertentes poderiam ser acrescentadas outras, como a Análise Econômica do Direito e a Law & Economics.

profissionalização e organização linear numa cadeia de comando unitária, maior será a eficiência¹⁵⁰. A segunda entenderia a eficiência em termos de cálculo de custos orçamentários, um caminho inspirado no trabalho de Simon. Nessa vertente, a proposta mais influente é o modelo burocrático de Niskanen (1968; 1971)¹⁵¹. É de Niskanen (1971, p. 206) a análise de que “a burocracia que maximiza o orçamento resulta em um fornecimento excessivo de bens públicos”, e isso decorre do comportamento autointeressado de burocratas, similar ao dos demais agentes da economia, só que não é voltado para maximizar o lucro, e sim o orçamento¹⁵². O caminho de Simon dialogava, portanto, com esse percurso da Economia. Ele era mais facilmente mensurável e possuía um apelo quantitativo sedutor para a análise de custo-benefício.

De acordo com Ostrom (1973/2008, p. 42–44), a visão econômica (financeiro-orçamentária) era insuperável para o olhar positivista. Ela era quantitativa e ainda refletia as preocupações de Simon com a racionalidade limitada, sendo capaz de reorientar o debate da Administração Pública para a comparação de desempenhos econômicos em diferentes organizações tomadas como espaços de decisão coletiva. Nessa análise, a lógica de organização social das escolhas coletivas hierarquizadas (burocráticas) seria considerada ineficiente em comparação com mecanismos horizontais de trocas individuais (de mercado). Assim como em Simon (1947), a centralidade da análise é a da racionalidade e a decisão individual — dos gestores (burocratas). O foco, porém, era como elas afetavam as decisões em grupo, baseando-se em três perspectivas econômicas em ascensão a da Escolha Pública (*Public Choice*) (Buchanan, 1954; 2003), a da

¹⁵⁰ O próprio Niskanen (2012, p. 97) concorda com essa visão, pois, ao comentar a influência de Gordon Tullock (1965) na Teoria Econômica, afirma que, antes da publicação de sua obra *The Politics of Bureaucracy*, em 1965, “a maior parte da literatura acadêmica sobre burocracia era uma mistura normativa da sociologia de Max Weber e da visão de Administração Pública de Woodrow Wilson”, e que a única obra econômica que o precedia era a da Ludwig von Mises (1944), que, segundo ele, “tinha pouco conteúdo analítico”. Niskanen (2012, p. 98), porém, afirma “felizmente, até onde posso perceber, Tullock não leu nada dessa literatura”.

¹⁵¹ De acordo com Dollery e Hamburger (1996, p. 478), “o modelo de maximização do orçamento de Niskanen”, até meados da década de 1990, “ainda representa a posição dominante dos teóricos americanos da escolha pública”.

¹⁵² Há, no entanto, uma literatura de crescimento econômico que tomou parte dos elementos identificados no tipo ideal da burocracia de Weber para estudá-los em relação a medidas de crescimento. Evans e Rauch (1999) propuseram uma escala de weberianidade que relaciona o nível de burocratização da sociedade com impactos positivos no crescimento. Essa hipótese, porém, tem sido confirmada em termos de gastos públicos e crescimento, mas não necessariamente em termos de crescimento econômico, como sugerem os trabalhos de Cornell, Knutsen & Teorell (2020) e Ogilvie (2022). De toda forma, esses autores argumentam que a análise sugere que — se existir — o efeito da burocratização no crescimento econômico tende a operar no curto prazo e é mais forte nas últimas décadas, após 1945. Segundo Cornell, Knutsen & Teorell (2020), as relações entre as burocracias weberianas e o crescimento seriam: a) as características weberianas de cumprimento de regras e de tomada de decisão imparcial podem contribuir para a aplicação dos direitos de propriedade e contratuais; b) a burocracia weberiana pode aumentar a competência entre os burocratas, o que poderia (indiretamente) aumentar o crescimento; e c) os Estados podem aliviar a insegurança física, econômica e social, tornando a vida mais previsível, e fazer previsões está no centro de qualquer cálculo econômico, seja investindo num negócio ou na educação.

Escolha Social (*Social Choice*) (Arrow, 1951/2012) e a da Ação Coletiva (*Collective Action*) (Olson, 1965/2002). O problema da escolha do grupo, porém, não se limitaria à ineficiência de uma burocracia pública específica; ele valeria, perigosamente, até mesmo para a democracia como um todo, criando dúvidas sobre a possibilidade de se compatibilizar, a um só tempo, eficiência, burocracia e democracia.

Ostrom (1973/2008, p. 65) tenta minimizar esse problema dizendo que Woodrow Wilson e Max Weber já teriam demonstrado a dificuldade de se compatibilizar democracia e burocracia. Ambos teriam falhado, segundo ele, em demonstrar como a administração democrática efetivar-se-ia em arranjos burocráticos. A solução seria uma curiosa proposta de síntese de uma leitura positivista de Weber e Simon, em que “o compromisso de Weber com uma ciência social isenta de valores”, e, segundo Ostrom (1973/2008, p. 7), “era congruente com a posição de fato-valor de Simon”¹⁵³. Ostrom (1973/2008), então, recorre à análise de Tocqueville sobre a democracia nos EUA, bem como às discussões federalistas de Hamilton e Madison para defender que cada um deles desenvolveu uma Teoria da Administração Democrática, mas que só seriam operacionalizadas cientificamente a partir da concepção de decisão coletiva e representatividade desenvolvida inicialmente por Mancur Olson (1965/2002), em 1965, em seu livro *The Logic of Collective Action*.

Conforme Elinor Ostrom (2000) argumenta, Olson (1965/2002) estudou a escolha racional em processos de escolha coletiva, ou seja, decisões envolvendo grupos sociais, tendo como pano de fundo uma sociedade democrática e como princípio as pressuposições do *homo oeconomicus* estritamente racional e autointeressado. Olson (1965/2002) defendia que, nessas condições, seria possível demonstrar matematicamente (por meio de funções de utilidade, conforme a formalização neoclássica tradicional) que, a menos que o número de indivíduos em um grupo seja bastante pequeno, ou que haja coerção ou algum outro dispositivo que obrigue os indivíduos a agir no seu interesse comum, agentes racionais e egoístas não colaborarão para alcançar os interesses comuns ao grupo. Essa foi uma conclusão aprofundada e compartilhada por outras análises quantitativas dos fenômenos democráticos, que se tornariam bastante influentes, como as de James M. Buchanan Jr. (1954; 1965; 1987), Gordon Tullock (1959; 1965;

¹⁵³ Em uma interpretação muito peculiar, ele afirma que “a própria teoria que estava sendo desafiada por Simon era ao mesmo tempo reforçada e sustentada por Weber, um dos mais poderosos teóricos sociais do século XX. Uma teoria desafiada num contexto reapareceu sob o manto de diferentes palavras e frases para concretizar uma nova era de esplendor” (Ostrom, 1973/2008, p. 8).

1969; 1971) e Kenneth Arrow (1951/2012). O que se observa nessas análises é que a democracia passa a ser tida como um problema para o agente plenamente racional. Esse argumento ficou conhecido como a “tese da zero contribuição” (*zero contribution thesis*) (Ostrom, 2000, p. 137). Para esse tipo de análise, a possibilidade de um consenso crítico, como o decorrente da ética do discurso habermasiana, é impossível, pois, no contexto da escolha pública, como Ostrom e Ostrom (2004, p. 109) afirmam, entende-se que “todas as sociedades humanas são barganhas faustianas”, ou seja, todas as pessoas se comportam sempre de modo a obter o máximo de benefício para si próprias, não havendo concessões espontâneas, aceitando-se qualquer sacrifício coletivo desde que o seu benefício individual seja o maior possível. Assim, as burocracias públicas são ineficientes, e a democracia é inviável, ou elas assim serão, se as suas falhas de governo não forem corrigidas pela lógica de mercado.

Indiretamente, porém, o que todas essas teorias reconhecem — sem admitir — é que os mercados não têm a força coercitiva necessária para impor uma decisão em larga escala, apenas sobre as relativas às suas próprias empresas. Tal faculdade está somente legitimada no monopólio da violência do Estado. Com isso, a solução para os dilemas da escolha coletiva passará, então, pela interconexão entre o Direito, a Economia e as Organizações, mas dominados pela interpretação econômica. Para essa percepção, serão fundamentais cinco escolas de pensamento econômico:

- a) a **Escola de Carnegie de Teoria Organizacional**, que surge na década de 1960, tendo dela participado diretamente Herbert Simon, Richard Cyert e James March. O seu nome advém da *Graduate School of Industrial Administration* (GSIA), atualmente *Tepper School of Business*, e da *Carnegie Institute of Technology*, atualmente *Carnegie Mellon University*, em que, na década de 1960, formaram-se núcleos de pesquisa que avançaram questões relativas à racionalidade na economia e nas organizações, abordando conjuntamente Direito, Economia e Administração. Conforme Williamson (1996, p. 24) comenta, em Carnegie, aproximaram-se duas vertentes de investigação “aparentemente incompatíveis”, a da racionalidade limitada, vinda da teoria organizacional e da economia comportamental, de um lado, com Simon, Cyert e March, e a das expectativas racionais e dos mercados eficientes, vinda de outro, com Franco Modigliani, John Muth, Merton Miller, Allan Meltzer, Robert Lucas, Thomas Sargent e Edward Prescott. Além desses, posteriormente, o próprio Oliver Williamson tornar-se-

á um herdeiro intelectual de Carnegie e expoente do Neoinstitucionalismo econômico, cujo trabalho, conforme analisam Valentinov e Roth (2021; 2022) e Chassagnon, Baudry e Haned (2022), foi diretamente influenciado por Chester Barnard, algo que ele também assume (Williamson, 1985; 1996). Membros da Escola de Carnegie defenderão estar desenvolvendo uma teoria organizacional, que se baseia na teoria comportamental da firma em oposição aos pressupostos rígidos de racionalidade ilimitada da economia neoclássica que não reconheceria que mercados falham, com isso, conciliarão a mão invisível do mercado com a mão visível da gestão;

- b) a **Escola de Virgínia de Economia Política**, que também tinha o trabalho de Simon como ponto de partida e se tornou o principal nome do desenvolvimento da teoria da Escolha Pública (Aligica; Boettke 2009; Congleton, 2022; Boettke, Clark; Kroencke, 2022), seguida de perto pela escola de Bloomington e um pouco mais afastado, pela de Rochester.¹⁵⁴ Segundo Wagner (2004), como forma de organização acadêmica, a escolha pública originou-se em Charlottesville no final da década de 1950 com a criação, por James M. Buchanan e G. Warren Nutter, do Centro Thomas Jefferson para o Estudo de Economia Política e Filosofia Social (*Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy*), na Universidade de Virgínia. Tullock também iniciou em Charlottesville, em 1966, uma publicação denominada de *Papers on Non-Market Decision Making*. Esse periódico chamou a atenção de acadêmicos e, após três edições, passou a se chamar *Public Choice* (Escolha Pública). Ainda em Charlottesville, em 1963 e 1964, Buchanan e Tullock organizavam duas pequenas reuniões, cada uma envolvendo cerca de 25 pesquisadores, para discutir materiais relacionados à pesquisa envolvendo escolha racional. As reuniões ocasionais iniciadas em meados da década de 1960 seriam substituídas por reuniões anuais, sendo formada a *Public Choice Society*, que passou a editar o periódico *Public Choice*. No final da década de 1960, James Buchanan e Gordon Tullock saíram da Universidade da Virgínia e se reagruparam no Instituto Politécnico e Universidade Estadual da Virgínia (*Virginia Polytechnic Institute*

¹⁵⁴ Segundo McLean (2015, p. 155), “a Escola de Rochester poderia ser distinguida como a quinta vertente intelectual da Escolha Pública”. As escolas de Bloomington e de Virgínia, segundo Duhnea e Martin (2021, p. 13), aproximar-se-iam, principalmente, a partir da preocupação com a governança, mais especificamente, com a ideia de autogovernança (*self-governance*), que será tomada como “o compromisso normativo chave e o objeto científico-social central de investigação que sustenta ambas as tradições”.

and State University – VPI), em Blacksburg, Virgínia¹⁵⁵. No Instituto Politécnico, juntamente a Charles J. Goetz, eles fundaram, em 1969, o Centro para o Estudo da Escolha Pública (*Center for Study of Public Choice*). No início dos anos 1980, esse Centro seria deslocado, juntamente a Buchanan, Tullock e Goetz para a *George Mason University* (GMU), em Fairfax County, também no estado da Virgínia. É por isso que Wagner (2004) atribui o desenvolvimento da Escolha Pública à tríade, Charlottesville, Blacksburg e Fairfax, tais cidades localizadas em Virgínia, nomeando, assim, informalmente, essa abordagem. A Escola de Virgínia traz a construção mais influente da Teoria da Escolha Pública que enfatizaria as falhas de governo decorrentes dos arranjos burocráticos do Poder Público sob condições de racionalidade limitada. Com isso, lançaria as bases para a correção dessas falhas com a inserção de mecanismos de mercado de modo a alterar a governança do setor público;

- c) a **Escola Bloomington de Economia Política**, que deriva do *Workshop* estabelecido na *Indiana University*, na cidade de Bloomington organizado por Elinor Ostrom e Vincent Ostrom (Tarko; Lemke, 2021). Diferentemente das abordagens de Virgínia, a escola de Bloomington não se restringe a um programa de pesquisa de economia e chega a direcionar a sua discussão diretamente para a Administração Pública, a ponto de, como Vincent Ostrom (1973) fez, defender a escolha pública como a teorização mais adequada para o campo. Assim, para a Escola de Bloomington, “a Administração Pública evoca a ideia da institucionalização da ação pública ou coletiva na alocação, organização e gestão de recursos em governança” (Aligica, 2021, p. 138). Em Bloomington, Elinor Ostrom se dedica à pesquisa sobre coordenação da ação social por meio de arranjos de governança, tema e campo de pesquisa que lhe conferirá o título de primeira mulher laureada como prêmio Nobel, em 2009, sendo parte do desenvolvimento da teoria da escolha pública (*public choice theory*) e do neoinstitucionalismo econômico. Vincent Ostrom foi membro da *Public Choice Society*, tendo atuado como seu presidente de 1967 a 1969 (Lowery, 2013). Ostrom faz a conexão entre o pensamento da Escola de Virgínia e as discussões sobre a Administração Pública. Aligica (2021, p. 137–138), a partir das afinidades nos trabalhos de ambos, defende haver uma “perspectiva Ostromiana” (*Ostromian Perspective*) que aproximou a

¹⁵⁵ De acordo com Wagner (2004), essa mudança de Charlottesville para Blacksburg foi estratégica e buscou alcançar um mercado mais amplo para as ideias desenvolvidas anteriormente.

Administração Pública e a Economia Política baseada nos dilemas da escolha coletiva, tentando, simultaneamente, “promover a escolha pública como fundamento teórico da Administração Pública e a Administração Pública como o domínio aplicado da escolha pública”;

- d) a **Escola de Rochester de Ciência Política Positiva**, desenvolvida nas universidades de Carnegie-Mellon (*Carnegie Mellon University* – CMU, anteriormente *chamada Carnegie Institute of Technology – Cal-Tech*), em Pittsburgh, no estado da Pensilvânia e, principalmente, no departamento de ciência política da Universidade de Rochester, localizada na cidade de Rochester, no estado de Nova Iorque. O principal nome da Escola de Rochester é William H. Riker e o seu desenvolvimento da Teoria Política Positiva. De acordo com Duhnea e Martin (2021, p. 7), “a escola de Rochester dá grande ênfase ao uso de técnicas matemáticas e estatísticas para modelar formalmente problemas de escolha coletiva de eleições e comportamento eleitoral”. Sua principal contribuição será, portanto, metodológica, mas também fornecerá alguns conceitos que serão utilizados nas pesquisas realizadas pelas abordagens de Bloomington e Virgínia. Elinor Ostrom (1986), por exemplo, baseia-se no trabalho de Riker para discutir as definições de instituição a serem utilizadas em sua própria análise de governança;
- e) a **Escola de Chicago de Análise Econômica do Direito (AED) ou *Law & Economics***, que tem como principal influência o trabalho Ronald Coase. Trata-se, de certa forma, de uma vertente que expressa uma disputa entre liberais e neoliberais sobre o Direito, um Direito olhado pela economia. Estes dois nomes, AED e *Law & Economics*, segundo Medema (2011), referem-se a duas gerações ligadas a uma mesma tradição de pensamento da Escola de Chicago, sendo a primeira, usualmente chamada de *Law & Economics*, e a segunda de AED. De acordo com Medema (2011, p. 152), a primeira geração tem como principais nomes Aaron Director e Ronald Coase, e seus fundamentos advêm dos estudos da teoria de preços de Chicago, ou seja, a abordagem do assunto encontrada nos cursos de teoria de preços de Frank Knight, Jacob Viner e, mais tarde, Milton Friedman¹⁵⁶. A segunda geração, por sua vez, centrada no trabalho de Richard

¹⁵⁶ Conforme Medema (2011) analisa, as origens da tradição da teoria dos preços de Chicago estão nas palestras e escritos publicados de Frank Knight e Jacob Viner nas décadas de 1920 e 1930. Viner trocou Chicago por Princeton em meados da década de 1940, e a influência de Knight no departamento teria diminuído bastante na década de 1950. A segunda geração da teoria dos preços de Chicago passa a ser dominada, então, pelos seus alunos, particularmente Milton Friedman e George Stigler.

Posner (1974; 1975; 1987; 1997; 2005; 2010), já sofreria influência da teoria da escolha racional e manteria alguma linhagem de pensamento comum, mas com uma concepção diferente de economia, que não acompanhava mais a clássica definição de Lionel Robbins (1932, p. 15) que a definia como “a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos que têm usos alternativos”¹⁵⁷. A economia seria formada, para essa visão, a partir de uma lógica de relacionamentos contratuais que envolvem custos, tendo como objetivo, portanto, minimizar os custos envolvidos no estabelecimento destas contratações, ou seja, os custos de transação. A teoria dos custos de transação será influente em várias das outras escolas, principalmente, para de Carnegie. Medir esses custos será a métrica definida para se comparar a eficiência dos desempenhos de organizações públicas e privadas.

A partir da década de 1970, portanto, o debate sobre Administração Pública Tradicional encontra-se sob forte ataque. A tradição estadunidense, amparada pela figura de Dwight Waldo, encontra-se enfraquecida diante, de um lado, das críticas à ineficiência da burocracia pelo lado da Sociologia e, de outro, pelo crescimento da influência da análise econômica, sobretudo, combinado com a evolução da teoria organizacional behaviorista e da teoria da escolha pública que perpassam quatro escolas de pensamento centradas em departamentos acadêmicos específicos de Universidades dos EUA: a) a economia neoinstitucional e o behaviorismo econômico e organizacional, da **Escola de Carnegie de Teoria Organizacional**, que compatibilizariam a mão invisível do mercado com a mão visível da gestão; b) a **Escola de Virgínia de Política Econômica** que desenvolveu a teoria da Escolha Pública ensejando a análise econômica das burocracias com foco em dilemas da escolha coletiva decorrentes de decisões de indivíduos autointeressados; c) a **Escola de Rochester de Ciência Política Positiva** que desenvolve um ferramental quantitativo matemático influente para a análise das decisões políticas; e d) a **Escola Bloomington de Economia Política**, que defenderia a escolha pública como matriz teórica para a Administração Pública em direção ao desenvolvimento da ótica da governança.

¹⁵⁷ De acordo com Kaufman (2012), Direito e Economia (L&E) têm várias tradições, incluindo um ramo enraizado na economia institucional original de Adams, Ely e Commons, e um ramo pós-Segunda Guerra Mundial enraizado na teoria neoclássica de preços ao estilo de Chicago. A versão de Chicago seria a hegemônica no campo. Embora haja diferenças entre as posições de Posner e Coase, a sua visão geral sobre o Estado, o Direito e a Economia é similar (Maki, 1998). A linha divisória que separa Coase e Posner, segundo McCloskey (1997), está nas suas diferentes abordagens metodológicas da Economia. Segundo ela, a abordagem coasiana seria a de um “empirismo de senso comum”; e a posneriana, do “racionalismo”. Medema (2011; 2020) afirma que isso diferencia as gerações, a antiga tradição (coasiana) e a nova tradição (posneriana) de Chicago.

Essa frente ampla econômica apresentará os elementos teóricos necessários à visão gerencial para o questionamento financeiro-orçamentário do setor público, apresentando alguns dos principais argumentos para os movimentos reformistas da Administração Pública que se espalharão pelo mundo após a década de 1980 (Dollery, 2009). O Estado passaria a ficar sob o domínio da Economia, e não do Direito. Com isso, as regras de coexistência (direitos e deveres) que nortearam a insurgência da Administração Pública somente serão possíveis se forem financiáveis. São as finanças ditando quais direitos podem existir e quais deveres serão impostos para subsidiá-los. Faltava ao olhar da frente ampla, porém, a solução prática; descrever como as reformas efetivar-se-iam organizacionalmente. E isso foi feito com um último passo: a confirmação da gestão empresarial como um paradigma superior de técnica organizacional. Assim, estaria instaurada uma crise de legitimidade no Estado que seria resolvida apenas pela adoção de ferramentas e teorias gerenciais voltadas para o setor privado, e de conceitos pensados para a compreensão da economia de mercado, como mecanismos adaptáveis à realidade organizacional do setor público. É esse o caldo teórico que sustentará a defesa da Gestão Pública como o novo e o verdadeiro paradigma para se pensar o Estado.

5.2.4.3. A crise de legitimidade: o desafio gerencialista e a ascensão do neoliberalismo

O gerencialismo (*managerialism*) surge como principal fenômeno organizacional que ganhará impulso a partir da década de 1960, mas que foi sendo construído socialmente durante todo o século XX e que representará, ao final, a principal fonte de deslegitimação da Administração Pública tradicional. À crise de identidade e à crise teórica se somará, portanto, uma crise de reconhecimento do Estado e de suas burocracias como mecanismos adequados de prestação dos serviços públicos. É o momento em que a face empresarial de Janus segurará o espelho com orgulho, vendo um ideal de beleza onipotente, que deveria, a todo custo, ser imitado. O gerencialismo será particularmente influente nesse processo de imitação pelo qual a Administração Pública passará, no último quarto do século XX, e que chegará ao século XXI como um *status* de fenômeno global para extrapolar as fronteiras das burocracias públicas e alcançar vários aspectos da vida social. Pela primeira vez, haverá uma convergência nas discussões anglo-saxãs deste fenômeno, em que a visão predominante dos EUA influenciará o pensamento europeu, especialmente, pelas escolas de negócios e pelos *think tanks*, e, posteriormente, por meio dos organismos internacionais que não terão, de início, um

posicionamento homogêneo. Apesar de ser defendido como um paradigma, nesse momento, ficará ainda mais evidenciado o conflito dialético, em que gestão (*management*) e administração (*administration*) deixam de ser apenas palavras diferentes e se tornam visões de mundo diferentes.

O exame da literatura indica haver quatro principais sentidos atribuídos ao gerencialismo: a) como um fenômeno de ascensão da classe gerencial que criará desafios ao controle do poder e da influência dos interesses privados de gestores/gestoras nas organizações, opondo seus interesses aos dos acionistas; b) como uma ideologia gerencial, inspirada na gestão privada, que impulsiona as críticas à Administração Pública tradicional, provendo críticas fortes às burocracias (*bureaucracy bashing*) e ao desempenho do Estado na provisão dos serviços públicos, sendo, portanto, um dos pilares do movimento que será conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management*); c) como fenômeno social mais amplo de difusão da ideologia da gestão empresarial para várias instâncias da vida social, inclusive, alcançando os níveis simbólicos e culturais, coletivos e individuais; e d) como qualquer aspecto relacionado à prática de gestão ou de administração (tomadas então como sinônimos) nas experiências organizacionais¹⁵⁸, cabendo sublinhar que esse sentido, mais amplo e indeterminado, não será o de interesse desta tese. Importam aqui os três sentidos anteriores, que são os mais cientificamente abordados e que trazem repercussões específicas para a compreensão da Administração Pública.

O primeiro sentido deriva da discussão que abrirá caminho para o desenvolvimento da governança corporativa e tem sua origem atribuída ao já mencionado livro do início dos anos 1930, nos EUA, de Berle e Means (1932/1999), *The Modern Corporation and Private Property*. Nesse livro, Berle e Means (1932/1999, p. 48) discutem o fenômeno que chamam de “dispersão de propriedade”, decorrente do crescimento das indústrias e da consolidação do seu modo primário de financiamento por meio e emissão de ações (títulos de propriedade) no mercado de capitais. O crescimento das indústrias, segundo Berle e Means (1932/1999), trouxe consigo o

¹⁵⁸ Na década de 1950, por exemplo, Reinhard Bendix (1956) já apresentava uma análise das várias ideologias gerenciais que haviam surgido durante o capitalismo, comparando os modelos de produção industrial na Inglaterra, Rússia, EUA e Alemanha Oriental. Bendix (1956) afirma haver diferenças entre as ideologias antigas, na Rússia e Inglaterra, e as industrializações mais recentes da Alemanha Oriental e dos EUA. Na Inglaterra, a ideologia gerencial estava relacionada a uma visão de classe, na Rússia, de subordinação ao Estado. Bendix (1956) recorre a Marx e Weber, para discutir, então, um processo de burocratização da gestão nos processos de industrialização, mesmo nos países que passaram pelo socialismo. O gerencialismo, nesse sentido, guarda uma relação com qualquer aspecto relativo à realidade interna de organização das burocracias hierarquizadas.

aumento da especialização do trabalho gerencial, cujos níveis hierárquicos mais altos passaram a concentrar poderes diretos de decisão e de controle sobre tais organizações que seriam, em última instância, maiores que os dos próprios detentores do capital, cuja atuação seria indireta. Assim, ocorreu uma separação entre controle e propriedade. De um lado, tem-se “a propriedade de riqueza sem controle apreciável”, na figura de acionistas (capitalistas); de outro, “o controle de riqueza sem propriedade apreciável”, ou seja, o domínio de gestores e gestoras sobre o processo de geração de riqueza pelas organizações sem serem acionistas (capitalistas) (Berle; Means, 1932/1999, p. 66). Esse processo seria, no entanto, segundo Berle e Means (1932/1999, p. 66), “o resultado lógico do desenvolvimento empresarial”.

Como se trata de um processo de desenvolvimento histórico¹⁵⁹, que envolve a determinação jurídica de relações de controle e propriedade, segundo Berle e Means (1932/1999, p. 67), ela possuiria variações sem que uma “linha divisória nítida separe um tipo do outro”, podendo ser categorizadas em cinco tipos: a) controle por meio de propriedade quase completa; b) controle majoritário; c) controle por meio de um dispositivo legal sem propriedade majoritária; d) controle minoritário; e d) controle gerencial (*management control*). O controle gerencial ocorreria, portanto, quando “a propriedade é tão amplamente distribuída que nenhum indivíduo ou pequeno grupo tem sequer um interesse minoritário suficientemente grande para dominar os negócios da empresa” (Berle; Means, 1932/1999, p. 78). Nesse caso, o problema para o acionista seria que a classe gerencial deteria poderes para decidir sobre os rumos da empresa sem que qualquer outro grupo detentor do capital, isoladamente, pudesse controlá-la. À época, isso surgiria para Berle e Means (1932/1999, p. 78) como um problema de direito empresarial, pois o controle gerencial não possuía regulação, e, “embora não tenha fundamento legal”, ele era, na prática, amplamente como prática organizacional. Esse quinto tipo de controle, porém, passaria a ser foco das preocupações permanentes de capitalistas e ensejaria a discussão jurídica acerca do domínio indireto (governança) de acionistas sobre o que a alta gestão empresarial seria capaz de fazer internamente nas organizações. Conforme Tragtenberg (1980/2005, p. 11) analisava, “a ampliação da área do poder do *manager*” poderia levar ao “fenômeno inusitado da propriedade privada ser negada pela corporação”, de modo que “os controladores [gestores ou gestoras] funcionem contrariamente aos interesses da propriedade”.

¹⁵⁹ Nas palavras de Chandler J. (1984, p. 473), “até a década de 1840, com muito poucas exceções, os proprietários gerenciavam, e os gerentes eram proprietários” (*owners managed and managers owned*); segundo ele, no entanto, esse padrão seria totalmente modificado em um intervalo de 100 anos.

O que Berle e Means (1932/1999) estão tentando dizer é que, assim como o capitalismo se tornou um capitalismo industrial, no longo século XIX, ele se tornará um capitalismo gerencial, no longo século XX, como se viu nas discussões de Chandler Jr. (1977), Hobsbawm, (1978/2005), Arrighi (1994), Berend (2006) e DeLong (2024). A “empresa chandleriana” (Langlois, 2004, p. 358) será transformada no local de consagração da classe gerencial. A profissionalização da gestão se difundirá de tal maneira a ser uma qualificadora do século XX, como “o século da gestão” (*The Management Century*) (Kiechel, 2012, p. 62) ou da “sociedade *managerial*” (Chanlat, 2000). O poder social da classe gerencial não será mais desprezível, sendo inclusive desejada como objeto de análise econômica com a proposta de uma fundamentação microeconômica da conduta gerencial, por meio de desenvolvimento de uma “economia gerencial” (*managerial economics*) (Cooper, 1961; Hitch; McKean, 1961; Baumol, 1961)¹⁶⁰.

A partir da década de 1950, a classe gerencial — via teoria da firma behaviorista — será reconhecida pela teoria econômica como os portadores da mão visível que afetam a mão invisível do mercado¹⁶¹ (Machlup, 1967). Diante disso, o controle gerencial identificado por Berle e Means (1932/1999) evolui e passa a ser foco de preocupações do Direito e da Economia, no que será entendido depois como no estudo de governança corporativa, não mais como controle gerencial, e sim como gerencialismo. Nesse caso, portanto, o “gerencialismo”, conforme Bainbridge (2008, p. 9) discute, “concebe a organização como uma hierarquia burocrática dominada por gestores profissionais”, cuja influência direta sobre o controle das organizações seria o foco principal do debate entre propriedade e controle até o final da década

¹⁶⁰ Cooper (1961, p. 136) falava do interesse no “uso ou adaptação de conceitos (e métodos) econômicos para resolver problemas de gestão”, o que, na verdade, conforme se observa dos comentários do influente economista William Baumol (1961, p. 146), é mais um desejo de economistas de ocuparem assentos na alta cúpula das empresas: “Um economista gerencial”, ele diz, “pode se tornar um membro muito mais útil de um grupo de gestão em virtude de seus estudos de análise econômica, principalmente, porque lá ele aprende a se tornar um construtor de modelos eficaz e porque lá ele adquire um conjunto muito rico de ferramentas e técnicas que podem ajudá-lo a lidar com os problemas da empresa de uma maneira muito mais rigorosa, muito mais investigativa e muito mais profunda” (Baumol, 1961, p. 146).

¹⁶¹ Ao final da década de 1960, começam a surgir trabalhos que apontam uma possibilidade de aproximação entre o marginalismo da economia neoclássica e o gerencialismo, como discutido por Machlup (1967). Conforme Machlup (1967) analisa, após 1950, a teoria firma na microeconomia, calcada no processo de maximização de utilidades desenvolvido na revolução marginalista, recebe críticas contundentes do behaviorismo questionando as suas premissas de racionalidade ilimitada e dos gerencialistas, questionando a viabilidade de uma teoria da mão invisível em um mundo domado pelas mãos visíveis de gestores e gestoras. São duas frentes organizacionais disputando uma teorização sobre as organizações dominado pelo olhar microeconômico neoclássico. Apesar dessas disputas entre as décadas de 1930 e 1950, a partir da década de 1960, “em vez de uma disputa acalorada entre marginalismo e gerencialismo na teoria da empresa, surgiu um casamento entre os dois” (Machlup, 1967, p. 29).

de 1960 (Knauth, 1953). Esse será conhecido como o período em que “o gerencialismo [*managerialism*] dominou a governança corporativa” (Bainbridge, 2008, p. 1). Um domínio que influenciará no resgate do debate sobre poder no *mainstream* organizacional. Afinal, o que Berle e Means (1932/1999) estavam discutindo é a dificuldade de se estabelecer controles de poder em arranjos de dominação horizontais, da classe empresarial (dentro da empresa) pela classe de acionistas (fora da empresa).

Assim, a discussão sobre a ascensão da classe gerencial começa a ganhar corpo no pensamento social. No início da década de 1940, portanto, James Burnham (1941/1977) publica o livro *Managerial Revolution*. Ao final da década seguinte, Edward Mason (1958, p. 1) publica o artigo *The apologetics of ‘managerialism’*, argumentando que o capitalismo havia se transformado nos EUA, pois “o controle havia passado das mãos dos proprietários para as mãos da gestão [*management*]”. Trata-se, portanto, da ascensão da classe gerencial no domínio da prática organizacional, em detrimento e, às vezes, à revelia de acionistas (*shareholders*) e partes interessadas (*stakeholders*). Embora inicialmente distante do debate da Administração Pública, essa discussão será recuperada como uma das fontes para o desenvolvimento das ideias que sustentarão as propostas de Governança Pública, em geral, e das várias vertentes relacionadas à Nova Governança Pública (*New Public Governance*).

O segundo sentido é o do gerencialismo como ideologia, em questionamento à Administração Pública (Klikauer, 2013). “As ideologias”, conforme as define Bourdieu (1989, p. 10), “servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo”. Nesse sentido, Denhardt, Denhardt e Blanc (2014, p. 411) definem gerencialismo como a “crença de que o governo pode e deve ser administrado como uma empresa baseada estritamente em princípios econômicos e prerrogativas de gestão”, algo que é defendido como uma verdade universal sem, no entanto, apresentar-se qualquer comprovação para que assim o seja. A principal obra que discute este fenômeno é o livro de Christopher Pollitt (1990), do início dos anos 1990, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Nele, Pollitt (1990, p. 7) define o gerencialismo como “um conjunto sistematicamente estruturado de crenças”. Ele afirma que, a partir de 1960, nos EUA, e na virada para os anos 1970, na Inglaterra, o combate à burocracia feito por políticos, consultores gerenciais e acadêmicos amplificou o impacto da defesa da gestão privada e de suas técnicas gerenciais como mecanismos superiores e universais de coordenação dos esforços coletivos. Ele buscará

a origem do gerencialismo, no entanto, em um momento anterior, na ascensão do taylorismo. A partir dos anos 1980, “o gerencialismo tornou-se um componente cada vez mais proeminente nas políticas adotadas pelos governos de direita em relação aos serviços públicos”, seguindo essa longa evolução da visão gerencial desde Taylor, no mundo anglo-saxão (Pollitt, 1990, p. 48).

Outros livros da década de 1990, como o de Enterman (1993), *Managerialism: the emergence of a new ideology*, seguiram esse mesmo sentido estabelecido por Pollitt (1990). O foco ideológico enfatizava que se tratava mais de crenças e modismos de tecnologias gerenciais usadas em empresas privadas, do que de comprovações científicas do seu sucesso¹⁶². O que marca essa segunda definição, portanto, é o seu efeito sobre as reformas do setor público que não se restringiriam ao mundo anglo-saxão, tal como discutido por Pollitt (1990) e acabariam por aparecer em vários, virtualmente, no mundo inteiro, depois de um protagonismo anglo-saxão impulsionado por comissões governamentais reformistas dos governos britânico, neozelandês, australiano e estadunidense. Zifcak (1994, p. 2) ressalta, por exemplo, o impacto de várias “pesquisas [*inquiries*] de serviço público” feitas por comissões de governos diferentes e que se espalharam pela *Commonwealth*, depois dos anos 1960¹⁶³, como “o Comitê Fulton, a Comissão Coombs, a Comissão Glassco e a Comissão McCarthy” e que concluíam que “seriam adotadas soluções do setor privado para lidar com as ineficiências do setor público” (Zifcak, 1994, p. 12). Hood (2007, p. 11) destaca o documento do Tesouro da Nova Zelândia de 1984, denominado “*Government Management*”, um relatório “que reflete a aplicação de ideias de economia institucional vinculadas a ideias extraídas da gestão empresarial”, considerado por ele um marco no processo de institucionalização da “gestão pública” nos organismos oficiais dos governos.

¹⁶² Essa é uma característica da ideologia que se apresenta como forma de dominação, sua função como *sociodiceia*. Para Bourdieu (1989), por exemplo, as ideologias são duplamente determinadas: a) elas devem as suas características mais específicas aos interesses das classes ou das frações de classe que elas exprimem (função de *sociodiceia*); e b) elas devem as suas características também aos interesses específicos daqueles que as produzem e à lógica específica do campo de produção. Elas não são apenas produtos da classe, conforme entende um reducionismo marxista, nem são totalidades autogeradas ou autossuficiente, conforme defende a visão idealista (semiológica). A função da ideologia é dominar e não comprovar qualquer resultado empírico de sua pretensa verdade.

¹⁶³ O Modelo de Westminster já estava habituado a elaborar pesquisas (*inquiries*) sobre o serviço público. Conforme Castellani (2018, p. 15) comenta, desde o Relatório Northcote–Trevelyan de 1854, “houve grandes pesquisas sobre o serviço a cada 20–30 anos”, sendo que “as mais importantes foram a Comissão Playfair (1875), a Comissão Real Ridley (1887–1890), a Comissão Real McDonnell (1912–1915), a Comissão Real Tomlin (1929–1931) e a Comissão Real Priestley (1953–1955)”.

Vários autores, como Gunn (1987), Pollitt (1990), Enterman (1993), Zifcak (1994) e Sechi (2009), destacam que o gerencialismo como ideologia se impulsiona, principalmente, a partir de livros de consultores empresariais dos anos 1980, em especial, dos EUA, uma literatura que enaltecia o desempenho de empresas privadas, sendo o mais influente deles, *In search of excellence*, de Peters e Waterman (1982), uma visão que fora ampliada pela assunção dos governos neoliberais e conservadores de Thatcher (Reino Unido)¹⁶⁴ e Reagan (EUA) e reforçada, já na década de 1990, com o movimento do Estado Empreendedor trazido pelo igualmente influente livro de Osborne e Gaebler (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Conforme Gunn (1987) argumenta, diferentemente dos EUA, na Europa, não houve uma obra específica que cumprisse o papel de difusão da gestão tal qual o feito por Peters e Waterman (1982), e o correspondente mais próximo disso seria o livro *Public Management: public and private perspectives*, de James L. Perry e Kenneth L. Kraemmer (1983).

Segundo Abrucio (1996), o gerencialismo (*managerialism*) seria o contraponto direto à visão de Administração Pública surgida a partir de Woodrow Wilson que, embora tivesse inspiração no setor privado, ainda era muito calcada no Direito. No entender de Abrucio (2006), essa visão de Wilson não teria conseguido moldar um arcabouço uníssono nos EUA e findou por ser adaptado e reinterpretado na Grã-Bretanha segundo a evolução do gerencialismo puro, do *consumerism* e da *public service orientation*. As abordagens mais amplas do fenômeno gerencial, porém, situam o gerencialismo em ascensão na década de 1960 e 1970, mas com origens anteriores, combinadas com a eclosão do fascínio com a profissão do gestor (*manager*) na sociedade. Assim, a análise de Scott (1992, p. 11) vai no sentido contrário da de Abrucio

¹⁶⁴ Pollitt (1996) divide o período desde a ascensão de Thatcher ao poder, em 1979, em três fases: a) 1979–1982; b) 1983–fins da década de 1980; c) fins da década de 1980 e início dos anos 1990. A primeira fase (1979–1982) é caracterizada pelas restrições macroeconômicas para conter o *déficit* público mediante cortes de despesas que, ao longo do tempo, foram revistos para suavizar os resultados amargos e drásticos que esse tipo de medida acarreta. Também foram tomadas medidas para minimizar a autoridade dos governos locais. Esse pacote de medidas ficou muito atrelado à realidade econômica e pouco à realidade gerencial. A segunda fase (1983–fins da década de 1980) enfatiza a adoção dos três “Es” na gestão pública, economia, eficiência e efetividade. Foram criadas agências de auditoria (*Value For Money* – VFM – *the National Audit Office; Audit Commission*). Durante esse período, foram estabelecidos grandes movimentos de privatização de prestadores de serviços públicos: *British Telecom* (1984); *British Gas* (1986); *British Airports Authority* (1987); *Water Supply and Sewerage* (1989); *Electricity* (1990); *British Rail* (1994). A terceira fase (1980–1990) foi a mais radical, devido à vitória de Thatcher, em 1987, nas eleições gerais, quando o partido conservador estava em alta; a economia, recuperada; e o partido trabalhista, desmoralizado. Com base nesse acúmulo de poder, o governo propôs uma longa série de reformas: a) uso intensivo de MTMs, às vezes denominadas de quase-mercados ou mercados internos; b) intensificação da descentralização espacial e organizacional, sem necessariamente descentralizar as finanças ou a elaboração das políticas; c) esforço retórico enfatizando a necessidade de melhorar a qualidade do serviço público; d) insistência na ideia de que o serviço deve ser mais focado no cliente.

(1996); segundo ele, “para Wilson, a gestão profissional deveria ser um instrumento de reforma para as instituições”, algo que valeria para o setor público e era impulsionado pelo crescimento e consolidação da “classe gerencial” (*managerial class*) nos EUA. Diante disso, “o gerencialismo [*managerialism*] nasceu nesse contexto e persistiu como tema histórico constante”, no decorrer do século XX, e o fato de não ter se estabelecido hegemonicamente no setor público antes de meados daquele século não exclui a sua relevância como fenômeno social previamente a isso (Scott, 1992, p. 11).

Há, portanto, um acoplamento do gerencialismo no neoliberalismo, cuja ênfase parte da deslegitimação do Estado e de suas burocracias. Mises (1944), por exemplo, defendia que a própria existência do Estado via tributação seria uma demonstração de violência contra a liberdade individual, mas, devido às violências físicas possíveis na sociedade decorrentes da disputa pela propriedade, tal como discutidas por Nozick (1974) em uma reinterpretação hobbesiana do mundo, o Estado poderia ser necessário minimamente para assegurar o direito de propriedade — como um Estado Vigilante (*Night-watchman State*). Os governos Thatcher e Reagan recuperam essa ideia. A tradição econômica libertária e neoliberal, portanto, propõe uma teoria da burocracia que parte da deslegitimação do Estado, em que “a burocracia é caracterizada por uma forma organizacional cujos recursos de propriedade não legítima são alocados por um ou mais administradores (burocratas)”, ou seja, decisões de uma organização formada a partir de recursos que teriam sido usurpados da sociedade e que seriam alocados “de acordo com um sistema mais ou menos elaborado de regras cuja origem e implementação são governadas por relações de comando e controle” (Carnis, 2010, p. 56).

Nessa linha, Lynn Jr. (2006) defende que a literatura sobre gerencialismo aparece na Grã-Bretanha por meio de várias obras, a primeira delas, de 1972, com a publicação de *Management in Government*, de Desmond Keeling (1972), depois avança, nos anos 1980, com *Management Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, de Kooiman e Eliassen (1987), e, mais tarde, com *Improving Public Management*, de Metcalfe e Richards (1987b). Essas obras defenderam o termo gestão (*management*) como algo inovador para o setor público, que era dominado pela ideia da Administração Pública, antiquada e ineficiente. Perry e Kraemmer (1983, p. x) exemplificavam essa abordagem, ao afirmar que “o termo ‘gestão pública’ [*public management*] representa uma nova abordagem que cresceu naturalmente”, como uma evolução a partir da ineficiência da Administração Pública

tradicional. Bekke (1987), similarmente, conceituava a gestão pública como uma mudança terminológica que representava uma alteração no contexto de crítica ao Estado de Bem-Estar Social na Europa. E Metcalfe e Richards (1987a, p. 65) concluíam que, ao final dos anos 1980, era a hora da gestão no lugar da administração, pois todas as críticas e resultados do setor privado indicariam que “a gestão pública”, inspirada nas técnicas empresariais, “é uma ideia cuja hora chegou”.

Em uma revisão mais recente deste conceito, Pollitt (2016, p. 430) afirmou que o gerencialismo é “tanto uma ideologia geral quanto um conjunto associado de doutrinas e práticas mais específicas”, que tem como foco a visão gerencial das empresas privadas como a única e melhor maneira de se controlar as organizações públicas. Esse aspecto das práticas gerenciais foi enfatizado em pesquisas recentes, como em Locke e Spender (2011), que ressaltam o papel das escolas de negócio (*business schools*) na difusão de instrumentos que seriam não apenas válidos para as empresas, mas para o Estado e para a vida social em geral, alinhadas a uma visão política e econômica liberais. É nesse sentido que Rahman (2020, p. 21) afirma haver uma relação entre a ideologia (crenças na superioridade inequívoca do setor privado e do ideário liberal) e o tecnicismo (defesa das práticas e ferramentas gerenciais privadas), pois “o projeto liberal tem como premissa otimizar o mercado por meio da *expertise* tecnocrática”, e uma dessas *expertises* tecnocráticas é, justamente, a aplicação instrumental da razão que vinha sendo desenvolvida desde Taylor. Essa visão renova a separação entre política e administração (técnica) que existia na ortodoxia da Administração Pública, mas, de modo mais radical, indicando que se tratava de uma separação que toda a teoria da Administração Pública Tradicional foi incapaz de fazer adequadamente, e caberia ao gerencialismo fazer, como fenômeno da ascensão da gestão em oposição à administração no setor público, em geral, e como pilar da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), como se verá, em específico.

O terceiro sentido é aquele para o qual convergem várias perspectivas críticas sobre o impacto da ascensão gerencial no mundo contemporâneo, e o de interesse particular desta tese. Nessa linha, o gerencialismo diz respeito ao fenômeno social mais amplo que acompanha o desenvolvimento do capitalismo centrado na indústria e na ascensão da classe gerencial, mas que expande as técnicas instrumentais de administração (posteriormente tratadas como técnicas de gestão) como forma de dominação social que altera profundamente o próprio modo de organização da sociedade, tanto em termos materiais quanto culturais e simbólicos. Assim, em

diferentes momentos, esse fenômeno foi discutido criticamente por seus efeitos alienantes e exploratórios, físicos e psíquicos, usando terminologias diferentes e, até mesmo, com epistemologias distintas, mas todas centradas nesta mesma preocupação: as várias formas de sofrimento causadas por estes efeitos. Nesse sentido, convergem as visões do mundo totalmente administrado de Adorno (1944/2009; 1951/2001) e Horkheimer e Adorno (1944/2009), recuperadas depois na sociedade da mobilização total de Marcuse (1964/2015). Na mesma linha, encontra-se a ideologia gerencialista como fator de adoecimento, descrito por Gaulejac (2007), como doença social, bem como na sua subjetivação como fundamentação da expansão da ideologia neoliberal, por meio da lógica do empreendimento e da competição, em Dardot e Laval (2016). Há, ainda, a sociedade do desempenho e do cansaço em que a autodisciplina gerencial introjeta a disciplina heterônoma de Foucault, no adoecimento mental trazido pela internalização das metas autoimpostas da máxima produtividade, em Byung-Chul Han (2014; 2015; 2022).

As críticas apresentadas por tal visão são importantes porque elas demonstram que muitos dos questionamentos direcionados ao Estado e à Administração Pública, a partir de meados do século XX, não podem ser dissociados de fenômenos sociais mais amplos, como o gerencialismo e o neoliberalismo. Isso é relevante porque indica que, por trás da tradicional queixa acerca da ineficiência das burocracias públicas, existiria uma questão de legitimidade, mais profunda, demonstrando que esse não seria necessariamente o foco das insatisfações. Nessa direção, uma obra particularmente importante, dos EUA, que demonstrará essa repercussão será o livro de James Freedman (1978), *Crisis and Legitimacy: The Administrative Process and American Government Process and American Government*, do final da década de 1970. Nele, Freedman (1978) discute que, mais grave que uma crise de identidade da Administração Pública, o que havia, na mudança da década de 1970 para o início da de 1980, era uma crise de legitimidade.¹⁶⁵ Na análise de Freedman (1978), o aumento do número de agências governamentais com poder regulatório e fiscalizatório criou, nos EUA, uma distorção

¹⁶⁵ Algum tempo depois de sua publicação, houve quem reconhecesse a importância do livro de Freedman (1978), porém questionasse seu viés legalista como muito restritivo, comparando-o às obras que tratavam de crises de legitimidade de modo mais amplo. Brietzke (1980, p. 362), por exemplo, afirmava que a ideia da legitimidade sugeria a necessidade de se “transferir as crises para domínios muito maiores do que os abordados por Freedman, para áreas de análise que estão atualmente em voga entre sociólogos e cientistas políticos em todo o mundo. A melhor exposição da sua abordagem encontra-se em *Legitimation Crisis*, de Jurgen Habermas, um livro que estimula um grande interesse no continente, mas que quase não causou repercussão aqui. Comparadas com as investigações de Habermas e outros, as de Freedman parecem estreitas e excessivamente legalistas”.

na percepção da separação de poderes que retiraria a legitimidade das burocracias dentro das visões de liberdade individual cristalizadas na sociedade estadunidense.

Freedman (1978, p. 31–32) defende que a origem dessa insatisfação decorre do aumento do intervencionismo econômico regulatório, que vai de Theodore Roosevelt a Franklin Roosevelt, e que gerou a proliferação de agências governamentais, especialmente, com o *New Deal*, uma composição administrativa do Estado que estava sendo sustentada mais judicialmente que politicamente. A crise da Administração Pública seria, portanto, em sua avaliação, parte de uma crise do Direito Administrativo nos EUA, que se sustentava em composições e decisões da Suprema Corte para conseguir não apenas efetividade, mas reconhecimento e aceitação. Segundo Freedman (1978, p. 34), as “agências administrativas” foram tomadas como “símbolos da nossa crença de que algum grau de regulação governamental da economia é necessário e apropriado”. Essa visão, porém, nunca foi pacificada nem mesmo nos tribunais e foi sempre combatida, não por questões de ineficiência, mas por não ser reconhecida como representativa dos valores do forte liberalismo conservador estadunidense.

O problema da burocratização, portanto, deveria ser visto, também, de uma perspectiva cultural dos EUA, e não apenas de sua competência e produtividade. A análise dos resultados mostrava, segundo ele, que, “quando o apoio público ao mandato estatutário de uma agência é forte, é provável que a agência tenha um desempenho eficaz” (Freedman, 1978, p. 264). Isso demonstraria que os questionamentos, em alguns casos, são mais de consentimento para a intervenção pública, e não tanto em relação à efetividade de seu resultado. O que havia, portanto, era um “ceticismo público em relação à competência administrativa” que faz parte de “perda da fé em muitas fontes tradicionais das autoridades pública e social” (Freedman, 1978, p. 262). Essa perda da fé, segundo as perspectivas críticas, seria promovida, principalmente, pela expansão da visão gerencial (gerencialismo) na sociedade.

Apesar das várias diferenças, as visões críticas trazidas nesse terceiro sentido do gerencialismo enaltecem um aspecto central: elas vão além da crítica reformista do setor público e consagram a classe gerencial como uma classe econômica, política e culturalmente diferenciada na sociedade, com forte poder de influência e dominação, o que não se restringe à realidade interna das organizações. Essa visão mais ampla, por conseguinte, engloba os outros dois sentidos, pois, de um lado, o gerencialismo como cultura se expande após a etapa de consolidação da

separação de poderes entre capitalistas e gestores. Esse ponto é fundamental para a caracterização do capitalismo gerencialista (*managerial capitalism*) que, segundo Duménil e Lévy (2018, p. 59), é marcado pela “separação entre propriedade e gestão” e “a delegação da gestão a gestores assalariados”, conforme discutem Hannah (2021), Sogner (2021), Morck e Steiner (2007), Bainbridge (2008) e por Alfred Chandler Jr. (1984), que defendeu que tal fenômeno configura uma nova etapa do capitalismo. Além disso, essa convergência crítica compreende que a ascensão dessa classe contribui fundamentalmente para a difusão da ideologia gerencial das empresas para as outras instâncias da sociedade, com destaque para o processo de deslegitimação da Administração Pública, como disciplina e como infraestrutura burocrática do Estado, mas também alcançando outras instâncias da vida social e da subjetividade humana.

Existe, porém, um ponto nodal nesses três sentidos do gerencialismo, o seu impulso maior a partir dos anos 1980, sobretudo, após a consolidação das políticas neoliberais e a ascensão do conservadorismo, ainda que sejam reconhecidas as suas raízes mais profundas e anteriores, do início do século XX. Esse impulso leva, portanto, à disputa entre as visões da gestão (*management*) em relação à visão da administração (*administration*) que ocorre a partir dos anos 1960, e que atrelarão a primeira ao setor privado e a segunda ao setor público. Nesse sentido, segundo Gunn (1987, p. 36), “entre 1900 e 1970”, a teoria administrativa, principalmente nos EUA, “ficou dividida” entre o entendimento de que a “Administração Pública é única (essencialmente uma perspectiva da ciência política)” e a defesa de que “a Administração Pública e a Empresarial fazem, ambas, parte da gestão [*management*] em geral”. Não havia, portanto, uma visão definida de que a gestão e administração seriam campos apartados. Os próprios trabalhos da abordagem clássica da vertente empresarial, da abordagem ortodoxa e do Estado Administrativo, usavam indiscriminadamente os dois termos, administração e gestão. Isso começa a mudar nos anos 1960 e atinge um ponto de dispersão a partir de 1970.

Do ponto de vista intelectual, portanto, pode-se traçar a origem dessas discussões nos livros de Barnard (1938) e Burham (1941/1977), que tiveram um grande impacto na difusão da linguagem gerencial, mas, conforme Zahra (2003a; 2003b), Sechi (2009), outras obras foram fundamentais para enfatizar a dinâmica gerencial privada como algo diferenciado da administração tradicional, em especial, os trabalhos de Peter Drucker (1950; 1952), publicados

na *Harvard Business Review*, na década de 1950, e que depois foram aprofundados em seu livro de 1954, *Practice of Management* (Drucker, 1954). Em uma avaliação dessa obra, mais de 50 anos depois de sua publicação, Zahra (2003a, p. 8) afirmaria que “a visão de Drucker para o campo da gestão continuará a moldar nosso pensamento, pesquisa, ensino e iniciativas com executivos e formuladores de políticas públicas”. Drucker (1954) destacaria uma mudança sutil, mas fundamental em relação à obra de Barnard (1938). Em seu livro, ele enfatizava que “a grande corporação, bem administrada, tem uma equipe de executivos em vez de um ‘executivo-chefe’ [*chief-executive*]” (Baker, 1955, p. 459). É a consagração dos vários níveis de gestão, da classe gerencial em geral, cujo conhecimento deveria se espalhar pela sociedade. Em suas palavras, “nenhum dano maior poderia ser causado à nossa economia ou à nossa sociedade do que tentar ‘profissionalizar’ a gestão (...) limitando o acesso à gestão a pessoas com um grau acadêmico especial” (Drucker, 1954, p. 9–10).

Drucker (1955, p. 115), em meados da década de 1950, anunciará, portanto, que a “ciência da gestão” precisava de um novo foco, “o do ponto de vista do gestor”, e o “seu foco será, portanto, determinar qual metodologia, quais ferramentas e técnicas o gestor precisa para fazer um trabalho ordenado e sistemático de gerenciamento”. O foco na organização seria preterido pelo foco nas pessoas com poder de decisão, nos vários níveis hierárquicos das organizações¹⁶⁶. A classe gerencial, assim, assumiria também o protagonismo da ciência organizacional. Em função disso, “a publicação de *The Practice of Management*” será considerada “um ponto de inflexão no desenvolvimento da disciplina de gestão” (Zahra, 2003b, p. 16). Sua influência será global, e o seu desenvolvimento levará à gestão por objetivos (*Management by Objectives and Self-control* – MBO) de Drucker (1976) — que, como evidenciação da confusão terminológica, foi traduzida no Brasil como Administração por Objetivos (APO) —, tendo influência direta na incursão gerencialista no setor público, assim como no desenvolvimento das práticas japonesas da qualidade total que dominarão as burocracias públicas 30 anos depois¹⁶⁷. É a partir da APO que o gerencialismo expandirá a ideia de que gerenciar é atingir metas, e não fixar regras¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Segundo Faria (2008, p. 93), as ideias de Drucker não são necessariamente novas, mas uma nova roupagem de ideias antigas, mas a sua difusão é fundamental e dá outra conotação ao mundo gerencial, de modo que “não existe mais a relação capital-trabalho, para Drucker, mas uma nova relação: administração-trabalho”.

¹⁶⁷ Conforme Ueno (2009, p. 8) afirma, “o clássico *The Practice of Management* vendeu 1 milhão de cópias no Japão, de um total de 5 milhões de cópias no mundo”, ou seja, 20% das cópias vendidas no mundo inteiro do livro de Drucker (1954) foram adquiridas apenas naquele país que Drucker visitara pela primeira vez em 1959, e que, em novembro de 2005, inauguraria os Drucker Workshops, como parte das atividades de uma organização sem fins lucrativos que pretende dar corpo à *Druker Society* no Japão, a partir de 2024.

¹⁶⁸ “Como enfatiza o próprio Drucker, o indivíduo deve ser dirigido e controlado pelos objetivos de desempenho, e não pelo seu chefe” (Faria, 2008, p. 97).

Bedeian (1974), portanto, analisando a evolução do termo gestão (*management*), indica o ano de 1927 como o da origem do esforço formal de institucionalização do termo. Naquele ano, ocorreu uma primeira tentativa organizada, e internacional, de padronização da terminologia gerencial, um fórum dedicado ao tema na *International (World) Economic Conference*, realizada pela Liga das Nações. Até então, os termos Administração e Gestão ainda eram encontrados de modo mais intercambiável, em várias áreas das ciências sociais. A conferência termina sem sucesso, mas o termo gestão passa a ser incorporado a uma preocupação formal de institucionalização¹⁶⁹. Cerca de 35 anos depois, ocorreria uma segunda tentativa de harmonização semântica do campo, o Simpósio da *Graduate School of Business Administration*, da Universidade da Califórnia, em 1962, onde diversos especialistas na área organizacional discutiram temas, dificuldades e possibilidades de uma ciência da gestão. Os debates desse simpósio seriam publicados em um livro editado pelo Harold Koontz (1962), naquele mesmo ano, intitulado *Toward a Unified Theory of Management*. Essa nova mobilização também não conseguiu criar uma padronização do termo e reverberou a própria proposta de Koontz (1961) da área vista como uma selva ou floresta (*jungle*)¹⁷⁰, formada por pensamentos, terminologias e grupos distintos.

A literatura demonstra, porém, que, se a harmonização não foi possível, a ascensão do termo gestão como preferível à administração foi o maior resultado dessas mobilizações, conforme analisam Frederick (1963), Odiorne (1966), Meinhart (1969) e Bedeian (1974) e Harding (2003). A obra de Koontz (1961) assim como as de Drucker (1954), Barnard (1938) e Burnham (1941/1977) foram fundamentais para a difusão do termo gestão (*management*) nas ciências sociais. Conforme Odiorne (1966), Bedeian (1974) e o próprio Koontz (1980) reconheceram, as preocupações de harmonização nos anos 1960 não conseguiram resolver o problema de polissemia do campo, muito menos propor a teoria geral unificada da gestão, tal qual se pretendia. Apesar disso, conseguiram fazer algo que teve fortes reflexos no desenvolvimento

¹⁶⁹ Fox (1969, p. 502) comenta que o eminente historiador medievalista britânico Ralph Henry Carless Davis teria dito no encontro que, aos olhos de vários dos presentes ao Congresso, ele seria um estudioso “clássico” da administração e que ele gostaria de saber o que isso significaria. Segundo Fox, estavam presentes Harold Koontz, Herbert Simon, Mason Haire e Robert Dubin, entre outros, mas nenhum deles se voluntariou a responder à questão posta por Davis. O próprio Davis teria observado, então, que já “temos dissenso suficiente sobre a teoria da gestão [management] sem recorrer ao uso de termos que ninguém pode definir nem está disposto a tentar definir”, deixando de lado mais essa questão terminológica.

¹⁷⁰ À época, Koontz (1961) defendia que compunham a “selva” da gestão as seguintes vertentes: a) a do processo de gestão; b) a empírica; c) a do comportamento humano; d) a do sistema social; e) a da teoria da decisão; e f) a da abordagem matemática.

das teorias que, de alguma forma, lidavam com questões organizacionais, em especial, a Administração Pública. Conforme Harding (2003) comenta, a obra de Koontz (1961) se tornou um dos mais influentes manuais de gestão do mundo e consagrou a visão da gestão como especialidade empresarial, passando a ser a linguagem dominante do campo organizacional. Sua obra, de certa forma, atendeu ao chamado de MacFarland (1960, p. 11), para quem era preciso “lutar arduamente pela supremacia da gestão nas suas brigas com disciplinas irmãs”, entre as quais, podendo-se citar a Economia, a Ciência Política e a Administração Pública. O termo Administração, a partir dos anos 1960, portanto, começava a ser relegado, cada vez mais, para um tipo de gestão que, nessa leitura dominante, não seguiria os princípios de eficiência e desempenho do setor privado; seria a voltada para os negócios públicos.

A institucionalização do termo gestão é seguida pela sua expansão, ocorrendo uma inversão da dominância intelectual da Administração Pública, cujo sentido inicial fora o do pensamento europeu influenciando o estadunidense. A partir dos anos 1960, as influências estadunidenses afetarão o entendimento europeu. Conforme Leavitt (1957, p. 153) analisou à época, a partir da década de 1950, “a educação em gestão americana foi exportada em escala crescente para muitos países europeus”, tanto nas Universidades quanto na prática industrial por meio de treinamentos patrocinados no âmbito da ajuda do pós-Segunda Guerra, pela *International Cooperation Agency* e a *Foreign Operations Administration*. Com isso, segundo Gunn (1987, p. 33), é possível ver que, para a discussão organizacional europeia, “a expressão ‘gestão pública’ [*public management*] é de origem americana” e ela teria sido recebida de duas maneiras na Europa: a primeira, “por via direta”, tendo sido incorporada sem qualquer desenvolvimento teórico específico europeu “no vocabulário de muitos comentadores escandinavos e da Europa continental” (Gunn, 1987, p. 33)¹⁷¹; a segunda, no caso inglês, tendo ocorrido com alguma mediação primária, no caso, pela França, tanto que Gunn (1987, p. 33) fala de uma corruptela linguística francesa, um “*franglais*”, que trazia a expressão “*le management public*”, mas que

¹⁷¹ Segundo Yamamoto (1965, p. 13), por exemplo, “a palavra alemã *Betrieb* é amplamente reconhecida como o equivalente para a palavra inglesa *management*, mas originalmente ela referia-se a oficina [*shop*], um estabelecimento industrial ou uma fábrica”, sendo que *Bitrieb* seria muito próxima da análise econômica das empresas de negócios (*business enterprises*, no inglês, e *Unternehmung*, no alemão). A influência dos EUA no campo organizacional fez com que o termo passasse a ser associado e depois substituído pela palavra *management* nos negócios privados.

acabou sendo incorporada no Reino Unido “sem qualquer papel intermediário desempenhado pelas Academias Britânicas”.¹⁷²

Mullins (2010), corroborando a afirmação de Gunn (1987), atribui parte da confusão dos termos administração e gestão na Europa à tradução inglesa do livro de Henri Fayol, *Administration industrielle et générale*, de 1929. Segundo ele, “na versão original da edição inglesa (1929), houve uma tradução direta de ‘administração’, mas, na publicação mais ampla do livro em 1949, o termo ‘gestão’ substituiu ‘administração’ no título” (Mullins, 2010, p. 427). A primeira versão não incomodaria os ingleses, pois havia a predominância do termo administração industrial na Inglaterra. Segundo Mullins (2010), o próprio Urwick, ao prefaciá-lo, teria lamentado essa infelicidade de troca dos termos gestão e administração. Urwick (1960, p. 80) afirma que, “uma vez que na língua francesa não há uma equivalência exata para a palavra inglesa *management*, Fayol nomeou seu livro de *General and Industrial Administration (Administration Industrielle et Générale)*”, mas, segundo ele, dada a análise de sua obra, provavelmente “o seu uso de *administration* é equivalente ao de *management* em inglês”. Essas pequenas diferenças, porém, contribuíram para deixar o campo organizacional confuso, ao mesmo tempo que a substituição do termo administração pelo termo gestão começava a insinuar uma ideia de atualização da discussão.

Nessa linha, por exemplo, é possível observar no livro de Garrett (1972), na Inglaterra, do início da década de 1970, que se começava a tratar as questões organizacionais do setor público como gestão (*management*), em vez de administração (*administration*). O marco da transformação no linguajar e na abordagem administrativa no Reino Unido, porém, seria a criação do Comitê Fulton (*Fulton Committee*), cujo relatório publicado ao final dos anos 1960 ensejaria a necessidade de modernização no serviço público britânico. Conforme Brown (1970, p. 26) comenta, antes do relatório Fulton vir à tona, a década de 1960 já se apresentava como a “década da dúvida” no serviço público britânico¹⁷³, com questionamentos sobre a sustentabilidade financeira do modelo de Bem-Estar Social criado no pós-Segunda Guerra, e um dos principais marcos desse questionamento foi apresentado pelo Relatório Plowden, elaborado pelo

¹⁷² Segundo Kickert (2005, p. 547), “o termo francês ‘*gestion*’ normalmente se refere a uma visão restrita à gestão dos negócios privados como sendo a condução dos negócios. O termo em francês ‘*management*’ remete a uma visão mais ampla de gestão, tanto pública quanto privada”.

¹⁷³ De acordo com Pollitt (1986), durante a década de 1960 e 1970, uma desconfiança geral em relação a determinadas categorias profissionais se espalhou pela Grã-Bretanha. Médicos, professores, arquitetos, policiais e planejadores passaram a ser amplamente criticados pela opinião pública da sociedade britânica.

Comissão de Inquérito sobre o Controle de Despesas Públicas, conhecido como Comitê Plowden (*Committee of Enquiry on the Control of Public Expenditure – Plowden Committee*), coordenado por Lord Plowden, industrial britânico que fora *Chief Planning Officer* no governo em 1947 e retornara ao serviço público para trabalhar no Tesouro durante o governo conservador, em 1951.

O Relatório Plowden sobre gastos públicos contou com a consultoria de Edward Francis Leopold Brech (1953/1972) que havia editado, em 1953, o livro *The Principles and Practices of Management* e fora colaborador de publicações sobre gestão (*management*) com Lyndall Urwick. Nesse livro, da década de 1950, Brech (1953/1972, p. 21–24) já argumentava que “não há terminologia aceita” sobre o conceito de “gestão” (*management*) e afirmava que, na Inglaterra, o termo administração (*administration*) era mais usado pela indústria e pelo governo. Ressaltava, no entanto, que tal tendência poderia mudar dado o recente interesse pela gestão ocorrido, sobretudo, após a fundação do *British Institute of Management*¹⁷⁴, entre 1947 e 1948 como parte dos esforços de recuperação da indústria no pós-Guerra.

Ao final da década de 1960, John Child (1969, p. 50–51), que viria a ser um importante estudioso de estratégia organizacional, publicaria *British Management Thought*, livro no qual já indicava essa mudança de rumos no pensamento organizacional britânico em favor da gestão, uma mudança cujo embrião, segundo ele, seria encontrado nos anos 1920, com os esforços de negociação com sindicatos diante do forte desemprego ocorrido ao final da Primeira Guerra. Naquela época, demonstrou-se que havia uma identificação da função do gestor como um cargo especializado na Indústria que era essencial não apenas para organizar a produção, mas para acomodar os conflitos trabalhistas na produção industrial. Child (1969, p. 59–63) fala de um *British Management Movement* ocorrido no “Período da Reconstrução” na década e 1920, em que os gestores eram tidos como “porta-vozes do empregador” (*employer spokesmen*). Pouco tempo depois, o papel da gestão seria novamente destacado com Lyndall Urwick e seus trabalhos da década de 1930, especialmente *Management of Tomorrow*, de 1933, e iria se tornar grande referência do pensamento gerencial britânico.

¹⁷⁴ O *British Institute of Management* (BIM) fundiu-se com o *Institution of Industrial Managers* (IIM) em 1992 para formar o *Institute of Management* (IM), e ganhou uma carta real e seu nome atual, *The Chartered Management Institute* (CMI), em 2002.

O relatório do Comitê Fulton¹⁷⁵ seria influenciado por toda essa movimentação em torno da visão da gestão, construída desde os anos 1920, no Reino Unido, e criticaria o fato de o serviço público de sua época ser ainda o produto da filosofia do século XIX, delineada pelo Relatório Northcote-Trevelyan, de 1854. Uma influência destacada por Garrett (1972, p. 9) seria a do *Management Consultancy Group* que participara da elaboração do Relatório Fulton. Assim, esse documento, de junho de 1968, marcaria o embrião da institucionalização formal, no serviço público britânico, do gerencialismo, em uma crítica ao modelo formalista da Administração Pública estabelecido desde o século XIX. Segundo Castellani (2018, p. 15–20), o Relatório Fulton seria um marco por três motivos: a) ele foi o primeiro grande relatório sobre o Serviço Público britânico após a Segunda Guerra Mundial, retomando uma tradição de avaliação que ocorria a cada 20–30 anos e que, de fato, criticava toda uma herança administrativa de mais de 100 anos; b) sua postura iconoclasta forneceu um modelo para quem buscava desafiar o *status quo* burocrático, considerando o Serviço Público como petrificado no século anterior; e c) ele foi a avaliação mais crítica do Serviço Público do Reino Unido até então.

Tal como discutido na questão estadunidense, para a difusão de uma ideia de Administração Pública e outra de Gestão Pública, foram fundamentais as criações de associações e periódicos científicos em movimentos dialéticos. A visão defendida por Drucker (1954; 1955) e MacFarland (1960), por exemplo, ecoava nas associações que privilegiavam a prática da gestão e que agora iriam defender também uma visão mais “científica” da área, como ocorreu com a *Academy of Management* (AOM). A AOM era voltada para a difusão das práticas gerenciais, mas, em 1958, ela funda o periódico *The Journal of the Academy of Management*, que será renomeado em 1963 para *The Academy of Management Journal*, visando se tornar mais adequada à linguagem científica hegemônica. Na mesma linha, na década de 1950, tem-se a fundação de *The Institute of Management Sciences* (TIMS), em dezembro de 1953 (Symonds, 1957). Henry (1990, p. 15) cita, em resposta a esse movimento, a criação da *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA), em 1970, cujo embrião remete ao *Council on Graduate Education for Public Administration*, dos anos 1950, como um ato definitivo de “secessão” entre as áreas de gestão e de administração, e que também remetem a uma tentativa de “aumento de autoconfiança” do campo da Administração Pública, após as várias críticas ocorridas no pós-Guerra acerca de sua cientificidade.

¹⁷⁵ O Relatório do Comitê Fulton foi publicado como um documento de comando, Cmnd. 3638, intitulado O Relatório da Comissão da Função Pública (*The Report of the Committee on the Civil Service*).

Um esforço especial de institucionalização da dialética administração-gestão, porém, vem dos próprios organismos internacionais em que se oporão a visão da Organização das Nações Unidas (ONU) e a das instituições de Bretton Woods, em especial, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1960, foi fundada *The Eastern Regional Organization for Public Administration* (EROPA) como parte da *United Nations Public Administration Network* (UNPAN). Conforme Bertucci (2018, p. 6049) comenta, a resolução 246 (III) da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1948 já postulava a criação de um Programa das Nações Unidas em Administração Pública (*United Nations Programme in Public Administration*), adotada em 4 de dezembro de 1948, cuja revisão foi aprovada na resolução 723 (VIII) da assembleia geral de 1953). Em 1961, a ONU publica *A Handbook of Public Administration: Current Concepts and Practices with Special Reference to Developing Countries* e, em 1967, estabelece o Grupo de Peritos em Administração Pública (*Group of Experts of the United Nations Programme on Public Administration*), que só viria ser mais bem estruturado no novo milênio, quando, em 2001, cria-se o *United Nations Committee of Experts on Public Administration* sob a guarida do *Economic and Social Council* (ECOSOC) (Bertucci, 2018).

Conforme Bertucci (2018) analisa, essas publicações e a criação desses grupos demonstram uma visão oposta entre a ONU e as instituições de Bretton Woods, algo que se acentuará com a emergência da Nova Gestão Pública, endossada e impulsionada pelo Banco Mundial e o FMI, que passariam a condicionar os financiamentos a reformas administrativas gerencialistas, lançando as bases do que ficaria conhecido como Consenso de Washington (Williamson, 1993; 2004; 2009; Babb, 2013). Segundo Pollitt (1986), o primeiro dos *white papers* do FMI relacionava diretamente o aprimoramento gerencial à queda nos gastos públicos e ao crescimento econômico. A visão entre a defesa do Estado e da política pública pela ONU — que ainda enfatizava direitos, desenvolvimento social e causas humanitárias — distancia-se e, por vezes, opõe-se a essas organizações econômicas internacionais, deixando evidente, mais uma vez, a diferenciação dialética entre o enfoque de Administração Pública e o enfoque de Gestão Pública. Essa posição da ONU foi reforçada, em 1975, na edição do documento *Development Administration: Current Approaches and Trends*. Assim, durante as décadas de 1980 e 1990, em reuniões específicas da ONU, “o Grupo de Peritos em Administração Pública [*Group of Experts*], durante as suas reuniões anuais, continuou a enfatizar o papel crucial do

Estado e da Administração Pública no processo de desenvolvimento” (Bertucci, 2018, p. 6051), apesar de o movimento gerencialista no setor público estar chegando ao seu auge, o que foi reforçado na assembleia geral de 1995, quando a ONU edita a resolução 50/225, “que restabeleceu a consciência da centralidade da Administração Pública no desenvolvimento” (Bertucci, 2018, p. 6052).

A força econômica do Consenso de Washington, porém, refletiu o domínio de Prometeu sobre Leviatã, e o resultado foi a incapacidade da ONU de resistir às pressões daqueles Institutos de Bretton Woods, realizando, ao final da década de 1990, uma síntese das propostas da ONU com a agenda da NPM. Isso pode ser identificado com a publicação, em 1998, do documento *Rethinking Public Administration: An Overview* e na revitalização do *United Nations Programme on Public Administration*, em 1999, em que a Divisão de Administração Pública e Gestão do Desenvolvimento do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas foi incumbida pela Assembleia Geral, no final de 1999, de desenvolver e implementar um programa intitulado Rede de Administração Pública das Nações Unidas (UNPAN), (originalmente referida como Rede On-line das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças) (Bertucci, 2018). A visão gerencial se institucionalizava, assim, na ONU.

“O início da década de 1980, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos”, conforme Chandler (2000, p. 3) discute, viu “uma tendência de transformar a ‘Administração Pública’ [*Public Administration*] em ‘Gestão Pública’ [*Public Management*]”. Essa tendência fora impulsionada dos países anglo-saxões para o resto do mundo, transmitida sob a influência de organismos internacionais, sobretudo, dos ligados ao Consenso de Washington. Pollitt e Bouckaert (2017, p. 5) destacam a importância desse aspecto porque, até o final dos anos 1960, falar de reforma do setor público era falar de uma questão essencialmente nacional ou mesmo setorial, e somente após a ascensão da gestão pública, sob neoliberalismo e gerencialismo, é que isso se torna uma questão internacional ou global.

Diante de tais movimentações dialéticas entre administração e gestão (acadêmicas e burocráticas, nacionais e internacionais), a face pública de Janus não se reconheceria mais no espelho social, diminuída frente ao forte processo de deslegitimação ocorrido, que associaria à Administração Pública a defesa da burocracia cara e ineficiente. A outra face de Janus, da Gestão Pública, seguiria se enxergando como racional, científica e eficiente, defendendo que

tudo o mais refletisse uma imagem gerencial como a sua — que representaria o novo e a inovação. A imagem idealizada da Gestão Pública, porém, apesar de não possuir uma teoria coesa, difundiu-se como um paradigma como forma de deslegitimar a outra face de Janus. Uma evidência disso seria que, diante da impossibilidade de demonstrar a superação paradigmática defendida, ainda na década de 1990, começa a surgir o entendimento de que não se trata mais de paradigmas de uma mesma ciência, mas que a “distinção entre Administração (pública) e Gestão (privada)” representa, na verdade, “diferentes disciplinas acadêmicas: administração pública e teoria da gestão” (Ranson; Stewart, 1994, p. 32).

5.3.5. A Gestão Pública: quando Prometeu avança sobre o Leviatã, de 1980 a 2000

No início da década de 1990, segundo Rainey (1990, p. 159), a perspectiva gerencial considerava que a Administração Pública era “amplamente discursiva e filosófica, e preocupada demais com questões éticas e normativas”, por isso, incapaz de “fornecer diretrizes para gestores de organizações públicas”, gerando uma literatura que era “rica em informações e pobre em habilidades”. Essas críticas, segundo Waldo (1990, p. 75), levaram a uma “baixa estima da Administração Pública” que, de fato, possuía um “*ethos* das artes liberais” (*liberal arts ethos*), e não tanto um *ethos* da técnica, tal como defendido pelo gerencialismo¹⁷⁶. Waldo (1990, p. 75) lamentaria, então, que, como disciplina, a Administração Pública não tenha conseguido realizar um enfrentamento adequado a essas críticas, tendo sucumbido diante da “incapacidade de participar, de maneira relevante, do movimento comportamental dominante na ciência política, nas décadas de 1950 e 1960”. Essa participação não seria, segundo ele, a da adesão às teorizações dessa vertente, mas ao reconhecimento exigido por ela da relevância das questões empíricas.

Waldo (1990, p. 75), então, argumentaria que não apenas acadêmicos deveriam ter se atentado para a relevância do aspecto empírico, mas, também, “administradores públicos deveriam ter sido mais sensíveis à questão da investigação empírica na organização e administração públicas”. O resultado disso seria a recuperação, pelo movimento da gestão pública, da separação entre política e administração, transformada em uma divisão entre discussões filosóficas e discussões técnicas. Nessa linha, segundo Chandler (2000, p. 5), aderir à gestão

¹⁷⁶ Esse *ethos liberal*, pode ser identificado na forma como a Administração Pública refletia sobre si mesma, segundo Harmon (1989, p. 440), pois, “para Waldo, o estudo administrativo preocupa-se com o pensar [*thinking*] e os julgamentos de valor [*valuing*]”, antes e acima de qualquer preocupação empírica.

pública a partir dos anos 1980 corresponderia a fazer parte da preferência pela técnica, pois “a escolha do termo ‘gestão pública’ [*public management*] reflete a visão de que os governos estão adotando técnicas das empresas capitalistas do setor privado para prestar os seus serviços”. A separação entre política e administração, que nunca deveria ter ocorrido, tornar-se-ia nos anos 1980, segundo Waldo (1990, p. 82), uma fenda grande entre reflexão e técnica, teoria e prática, gerando o que ele chamou de “fosso”, um distanciamento que acabaria por prejudicar os próprios cidadãos e cidadãs, que ele denominaria de “as vítimas do fosso entre política e administração”.

Seguem-se alguns fatores que contribuiriam para esse fato: a) no campo de formação profissional, a difusão dos cursos de gestão nas escolas de negócio ou de gestão empresarial, a partir da preponderância da perspectiva gerencial estadunidense; b) no campo teórico, o crescimento da influência da teoria econômica se projetando sobre as outras ciências sociais, sobretudo o Direito e a Política, modificando o debate público sobre o Estado e sobre sua infraestrutura organizacional; c) no campo internacional, o papel de organismos internacionais na difusão da agenda gerencial combinada à agenda econômica, em detrimento da preponderância histórica das questões jurídico-político-humanitárias; e d) no campo da mobilização, a participação cada vez mais intensa das organizações de pesquisa privadas¹⁷⁷, chamadas *think tanks* (Djelic; Mousavi, 2020, p. 258), em favor de uma perspectiva política e econômica específica¹⁷⁸, sobretudo, a da direita neoliberal (Hood, 2007).

Esses elementos se combinam para firmarem os anos 1980 como o momento da confirmação da “gestão [*management*]” como “uma linguagem administrativa particular”, que não seria mais

¹⁷⁷ Um exemplo fundamental da influência de *think tanks* na difusão da ideologia neoliberal foi apresentado por Djelic e Mousavi (2020) pesquisando o grupo Atlas (*Atlas Network*). Segundo Djelic e Mousavi (2020, p. 258), a *Atlas Network* foi fundada em julho de 1981 e buscava uma atuação internacional “a partir de uma rede de quinze *think tanks* em nove países em meados da década de 1980”. Essa articulação partia da experiência de seu fundador, Antony Fisher, que criou o *Institute of Economic Affairs* (IEA) em Londres, em 1955, e participou ativamente da difusão da ideologia neoliberal na opinião pública britânica, na política e nos círculos políticos no décadas de 1970 e 1980. Segundo Djelic e Mousavi (2020, p. 258), impulsionado pela ascensão dos governos neoliberais, o “Atlas reúne agora 457 ‘organizações parceiras’ em noventa e seis países” e o “orçamento operacional da organização passou de 150.000 dólares para mais de 15 milhões de dólares”. Cabe destacar, segundo a análise de Djelic e Mousavi (2020, p. 258), que as críticas ao Grupo Atlas indicavam que a Europa não era receptiva à “cultura de *think tank*” neoliberal, o que fez com que o grupo optasse por focar o meio acadêmico, patrocinando a formação de grupos de acadêmicos e de pesquisas pró-mercado.

¹⁷⁸ Segundo Hood (2007, p. 11), a gestão pública esteve estritamente associada ao movimento da “Nova Direita”, neoconservadora da década de 1980, mas teria pendido para a “Terceira Via” da década de 1990. É uma visão compartilhada por Bresser-Pereira (1996; 1998; 2001), mas questionada pelas visões que enxergam esses dois fenômenos como um *continuum* político, e não como uma oposição.

sinônimo de administração e que se desenvolvia por um movimento duplo, nas empresas privadas e nas escolas de negócio (Laufer; Burlaud, 1980, p. 44). A gestão, nessa perspectiva, trataria da “operação bem-sucedida das empresas privadas” que possui uma *rationale* científica própria, sendo “analisada como a ciência ou a arte da gestão [*the science or art of management*]” (Chandler, 2000, p. 5), orientando-se para resultados, e não para meios. Toda a discussão principiológica defendida, de democracia, igualdade ou justiça social, portanto, representaria um foco especulativo, e não técnico, orientado para resultados, do setor público.

Assim, Pollitt (1986) escrevia na década de 1980 que o que diferenciava os questionamentos à Administração Pública não eram mais problemas como a falta de recursos (*underfinancing*) para a provisão de serviços como educação e saúde, como fora defendido por muito tempo pelas abordagens tradicionais. Se havia recursos, o que deveria ocorrer, então, era a má gestão dos recursos existentes. Iniciou-se, assim, uma discussão sobre como os resultados do serviço público, por mais que se investisse financeiramente, costumavam ser sempre diferentes dos resultados pretendidos inicialmente. Isso reforçou, portanto, o deslocamento da fundamentação do debate sobre Administração Pública, conforme analisam Pollitt e Bouckaert (2011), indo do Direito e da Política para a Economia e a Gestão. Nesse sentido, segundo esses autores, até as décadas de 1950 e de 1960, a reforma da Administração Pública era tida como uma discussão jurídico-legal, e não de matizes econômicos. As questões de eficiência econômica e gerencial, portanto, ganhariam maior relevância após a década de 1970, a esteio da discussão sobre o próprio papel do Estado na sociedade, devido ao esgotamento de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, fortemente marcado pelo declínio do keynesianismo e ascensão do neoliberalismo. Era o início do fim do pacto fordista, discutido por Lavinas e Gonçalves (2024, p. 438). Em resumo, a Gestão Pública, como paradigma científico, discutia a cidadania apenas sob “a ideia de que os direitos foram ‘longe demais’ ao passo que as responsabilidades [sobretudo a de custear estes direitos] diminuiram”, conforme afirmam Holmes e Sunstein (1999/2023, p. 110).

Isso se refletiu na Academia, com o modo europeu de se estudar a Administração Pública (tradicionalmente do Direito) sendo influenciado pelo modo estadunidense (econômico-gerencial). Na Europa, as raízes administrativas do setor público não eram as mesmas dos EUA, como visto, e a influência gerencial foi menor até o final dos anos 1960. Até a década de 1970, conforme Greenwood, Pyper e Wilson (1984/2002, p. 19–20) discutem, na Grã-Bretanha, a Administração Pública “foi ensinada em universidades britânicas, principalmente, como um

componente de cursos de Política e Governo”; a partir do final daquela década e início dos 1980, porém, há uma migração “em direção à gestão [*management*]”¹⁷⁹. Era a modificação do predomínio jurídico para o predomínio econômico-gerencial. A base teórica desses novos cursos era diferente, e mesmo os principais livros que guiariam as formações se modificaram. Nesse sentido, Gray e Jenkins (2006, p. 546) demonstram que, em 1970, o livro-texto de Administração Pública mais estudado na Inglaterra era *The Administrative Process in Britain* de R. G. S. Brown (1970), centrado na “história da reforma do serviço público” e cuja segunda edição continha, entre as suas mais de 350 páginas, apenas 25 sobre gestão (*management*). Em 1993, por sua vez, o livro-texto mais estudado era *Public Sector Management*, de Norman Flynn (Flynn; Asquer, 1988/2015), sendo que “a primeira referência na bibliografia de Flynn é ao *Adam Smith Institut*, a segunda à *Audit Commission* e a última aos Mercados e Hierarquias de Williamson” (Gray; Jenkins, 2006, p. 547).

O *Adam Smith Institut* é um *think tank* neoliberal associado ao governo Thatcher (James, 1993; Denham; Garnett, 1999; Abelson, 2014), a *Audit Commision* era o órgão do governo britânico de auditoria que teve seu papel elevado por aquele mesmo governo para enfatizar o controle fiscal (Scott, 2009), e a obra de Williamson (1975, p. 8) representava a dominância da visão econômica do papel do Estado em detrimento da visão administrativa, segundo a qual ele definia a “forma organizacional” padrão como “a estrutura hierárquica da empresa [*firm*]”.¹⁸⁰ Pollitt (1996) comentava que, em meio dos anos 1990, a antiga comunidade acadêmica da Administração Pública tradicional das décadas de 1960 e 1970 praticamente acabara. O que era ensinado como Administração Pública, segundo ele, tornou-se análise política, políticas públicas até virar gestão pública. O ensino passou da especulação política para a visão aplicada de problemas gerenciais específicos.

Chandler (2000, p. 3–5) afirmava que, com isso, “a administração [*administration*]” passou a representar “um estilo mais antigo de processo organizacional, no qual é dada menos atenção à garantia do fornecimento eficiente e eficaz de bens e serviços ao público”, e isso teria resultado

¹⁷⁹ A análise da obra de Greenwood, Pyper e Wilson (1984/2002) demonstra que a percepção de Administração Pública como um entendimento consolidado na Europa era forte o suficiente para o próprio nome do livro *New Public Administration* não se referir à vertente estadunidense dessa discussão, mas ao ocorrido com a Administração Pública britânica após o movimento deflagrado pela NPM.

¹⁸⁰ As teorias econômicas de Oliver Williamson, portanto, começavam a se consolidar na discussão organizacional mesmo ele não pesquisando com foco na Administração, conforme Teece (2010, p. 167) argumenta: “Williamson não tem escrito para um público da gestão; mas isso não quer dizer que ele não tenha influenciado o pensamento gerencial”.

inclusive em um “declínio do interesse dos estudantes pelo tema da Administração Pública”, o que se “deve muito (...) à confusão sobre a aceitabilidade do termo 'administração', apesar das suas origens bem estabelecidas no século XIX”. A gestão pública, por outro lado, prometia uma ênfase mais atualizada e dinâmica, científica e prática, ao passo que a Administração Pública se mantinha preocupada em questões de legitimidade e democracia, “concentrando-se”, segundo Chandler (2000, p. 5), “em garantir o consenso entre todos que tenham interesse no serviço [público], administradores, políticos e o público”. Alguns autores, porém, já alertavam contra o cientificismo oculto nessa transformação, Denhardt (1990, p. 54), por exemplo, defendia que se tratava de uma “mudança que nós não deveríamos chamar de paradigmática; mas certamente uma mudança de foco”, e Lynn Jr. (2012, p. 19) afirmava que houve uma “apropriação oportunista do termo ‘gestão pública’”, sobretudo, pelo campo da pós-graduação em políticas públicas nos EUA, forçando, conforme Harmon e Mayer (1986) discutem, uma fragmentação ainda maior no campo.

A Gestão Pública não teria conseguido comprovar, portanto, que a técnica se sobrepunha à política; o que ela fez foi deslocar a política do campo organizacional de volta para a Ciência Política (Dahlström; Lapuente, 2015; Fernandes *et al.*, 2017; Boschi, 2018; Mercer *et al.*, 2021). Assim, Harmon e Mayer (1986, p. 23) afirmam que a conciliação entre política e administração toma outro rumo com a crescente adesão à posição de Paul Appleby, apresentada ao final dos anos 1940, de que “Administração Pública é elaboração de políticas públicas” (*Public Administration is policymaking*), o que será desenvolvido também por David Easton (1953) e Michael Lipsky (1980/2010), no campo especializado das Políticas Públicas (Piore, 2011; Khan, 2012; 2018; Dahlström; Wängnerud, 2015; Rose-Ackerman, 2015; Möller; Schierenbeck, 2015; Bugarin, Lopez; Bugarin, 2017; Lotta, 2019)¹⁸¹. Conforme Hood (2007, p. 11) comenta, “na década de 1980, o termo 'Gestão Pública' tornou-se estabelecido para denotar tanto uma atividade quanto um campo de estudo, embora sua distinção da Administração Pública, por um lado, e da gestão geral, por outro, tendesse a ser elusiva”.

¹⁸¹ Aligica (2015) comenta que um dos motivos para a *Public Choice* ter perdido espaço no campo da Administração Pública foi o próprio desenvolvimento do campo das Políticas Públicas. A obra de Lipsky (1980/2010) talvez seja a mais influente, enfatizando, por meio da discussão sobre os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), a discricionariedade na execução direta do serviço público e a inviabilidade de prestar tais serviços seguindo os mais elevados padrões de tomada de decisão por carência de recursos (tempo, informação, orçamento, orientações), questões que se aproximam não apenas dos operadores e operadoras diretas das políticas públicas, mas também da realidade dos gestores operacionais e táticos das burocracias. Existe, porém, um campo compartilhado de interesses com as camadas mais altas das burocracias públicas e da elite governamental, no que se esbarra com a sociologia das elites.

O argumento final para a ocultação da dialética administração-gestão, porém, foi a aglutinação desses movimentos às propostas reformistas do Estado que eles inspiravam, e que foram agrupadas sob o nome genérico da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM),¹⁸² e que está diretamente ligada a dois processos de esvaziamento: a) o do Estado como elemento central da Administração Pública, na figura difundida do *Hollow State* (Evans, 1997; Klijn, 2002; Schedler; Proeller, 2002; Milward; Provan, 2003; Frederickson; Frederickson, 2007; Scott; Greer, 2019), uma ideia que ganhará força com a sua ascensão e seguirá em direção à governança; e b) o da própria teoria da Administração Pública, que perde espaço, principalmente, para a Economia, e, adicionalmente, para a Gestão Empresarial, sem apresentar nenhuma autoria específica nem ter uma sistematização bem definida. A NPM representa o ponto alto do cientificismo da Gestão Pública sobre a Administração Pública, fazendo “parte da revolução gerencial” (Lane, 2000, p. 3) do século XX, como domínio prático do Estado, e não como reflexão. Apesar de ser marcada por muita ambiguidade conceitual, a NPM foi amplamente divulgada como um paradigma, o que só seria defensável pelo seu impacto concreto de reformas administrativas em vários países do mundo¹⁸³.

O esvaziamento do Estado (*hollowing-out the State*) decorre do impulso gerencialista que culmina na noção de “reinvenção do governo” (Osborne; Gaebler, 1992), uma ideia que materializa a lógica do empreendedorismo neoliberal no Estado (Dardot; Laval, 2016), defendendo-o, então, como um “governo empreendedor” (Sechi, 2009). Esse governo, reinventado e empreendedor, seria centrado no corte de gastos públicos com diminuição das burocracias e das atividades estatais, com a redução do seu quadro de pessoal e, principalmente, com a transferência da prestação de serviços públicos para o setor privado por meio de privatização e terceirização (Bach; Bordogna, 2011). O esvaziamento teórico da NPM, por sua vez, decorre do entendimento de que ela é um conceito “controverso” (Dunleavy; Hood, 1994, p. 9), uma vez que “não é um conjunto coerente de ideias e ferramentas” (Thiel, Pollitt; Homburg, 2007, p. 199), e sim “uma combinação eclética de teorias extraídas, quando úteis, de

¹⁸² Para facilitar a diferenciação da Nova Gestão Pública da Nova Governança Pública, serão adotadas as abreviações das suas expressões em inglês, *New Public Management* (NPM) e *New Public Governance* (NPG); caso contrário, ambas seriam abreviadas, indistintamente, como NGP.

¹⁸³ Conforme Barzelay (2002, p. 15) discute, o termo Nova Gestão Pública (*New Public Management*) foi cunhado por cientistas políticos que trabalharam no campo da Administração Pública no Reino Unido e na Austrália, na década de 1990, pouco mais de dez anos depois de seu início como movimento prático de reformas do setor público, com suas linhas gerais apresentadas por Hood (1991), Hood e Jackson (1991) e Aucoin (1990). A sua caracterização acadêmica inicial já nasce, portanto, de sua crítica.

outras disciplinas” (Gow; Dufour, 2000, p. 582), e que, portanto, “não é uma teoria única” (Mattei, 2023, p. 29), constituída sobre uma literatura “amorfa” (Barzelay, 2001, p. 4).

Apesar de sua pretensão científica, a literatura especializada demonstra que a NPM “não é um conjunto coerente de ideias e ferramentas” (Thiel; Pollitt; Homburg, 2007, p. 199), e que “não existe uma teoria de NPM” (Gow; Dufour, 2000, p. 582), mas apenas um compilado de características e postulados. Isso levou à sua compreensão, quando de suas primeiras definições, como “uma tela em branco” que “você pode pintá-la como quiser” (Ferlie *et al.*, 1996, p. 10). Com base nisso, alguns autores, como Hughes (2008, p. 3), qualificaram-na como um “fantasma”, uma teoria sem corpo teórico ou apenas como um “conjunto de crenças doutrinárias” de inspiração empresarial, como fizeram Lapuente e van de Walle (2020, p. 463)¹⁸⁴. Isso só confirma o seu cientificismo dado que, embora tenha se apresentado como um paradigma que alinhava a crítica positivista que vem desde Simon, ela não passa de um agrupamento de princípios de orientações gerais que formaria uma “tendência” (Barzelay, 2001, p. 9) dada por conjuntos de “doutrinas” (Osborne; Mclaughlin; 2002, p. 8–9)¹⁸⁵, de “princípios” (Hood, 1991, p. 4–5), de “práticas” (Dunleavy *et al.*, 2006) ou de “reformas administrativas” (Aucoin, 1990, p. 129), defendido, vagamente, como um “modelo de gestão” (Hughes, 2003, p. 4).

Conforme Hughes (2008) afirma, portanto, não há um pensador ou pensadora-chave da NPM, não existe quem ocupe, em sua discussão, a posição de Goodnow, Simon ou Follett, nos debates

¹⁸⁴ Há poucas posições que tentam sustentar o contrário. Uma delas é a de Lane (2000, p. 3) para quem a NPM é, de fato, uma “teoria da mais recente mudança de paradigma na forma como o setor público deve ser governado”. A argumentação de Lane (2000, p. 7) é bastante problemática, pois ele defende em seu livro que “a NPM tem uma teoria de gestão mais avançada que o antigo taylorismo”. Apesar disso, ele apresenta, de um lado, a Administração Pública como um modelo clássico defendido por Wilson, Weber e Taylor, com teorias organizacionais, e fundamenta a NPM, de outro lado, apenas com teorias econômicas e de ciência política (geralmente fundamentada também em modelos econômicos), como os modelos de Niskanen (Lane, 2000, p. 60–62), de Musgrave (Lane, 2000, p. 51), das teorias da Escola de Economia de Chicago (Lane, 2000, p. 57) e da *Law & Economics* (Lane, 2000, p. 225). Além disso, cinco dos 11 capítulos do livro (caps. 7, 8, 9, 10 e 11) falam de o núcleo da NPM ser a contratação, tal como previsto na economia dos custos de transação, conformando um Estado Contratante (*The contracting state*), totalizando quase 100 páginas ininterruptas de aplicação da teoria econômica. Não parece se sustentar, portanto, a sua hipótese de que a NPM possui uma teoria de gestão mais avançada que o Taylorismo, a não ser que se considere quase toda a Ciência Econômica como uma teoria gerencial.

¹⁸⁵ De todos esses termos, doutrina deve ser o menos técnico e, ao mesmo tempo, o mais apropriado. Hood e Jackson (1991, p. 13–16) quando, pioneiramente, analisaram a NPM, também a caracterizam a partir de “doutrinas” que afirmam ser “declarações quase imperativas sobre um único aspecto de como se organizar” algo, e diferenciavam a “doutrina administrativa” da “teoria administrativa”. Ou seja, doutrina não é teoria. As doutrinas eram comparadas com as máximas religiosas e os comandos militares. A NPM pode facilmente ser associada, em suas análises, a isso, especialmente, pelo uso de jargões, como missão, reinvenção, déficit zero, fazer mais com menos, etc.

anteriores, muito menos, de Weber ou Waldo. Osborne e Gabler (1992), de fato, não usam o termo em seu livro. Hood (1991) o faz, porém, sem defini-lo apenas apresentando um conjunto de preceitos gerais, e o faz para criticá-lo. Algo similar é feito por Aucoin (1990) e Pollitt (1993). Hood e Jackson (1991, p. 178), por sua vez, limitaram-se a dizer que “NPM é um neologismo – um termo abreviado conveniente, mas impreciso, para denotar uma filosofia de administração”. A NPM não parte, portanto, de uma defesa direta por uma escola de pensamento, nem de um livro específico publicado. A sua defesa intelectual viria de relatórios de avaliação dos serviços públicos, influenciados por livros e consultorias de gestão empresarial e *think tanks* europeus e norte-americanos, cujas contribuições não são homogêneas, e que foram cada vez mais presentes nos debates reformistas do Estado a partir da década de 1970. Essa movimentação via consultorias e empresas (Lapsley, 2009, p. 5–6), porém, influenciou a difusão global do tema e da principiologia da NPM ao alcançar a documentação oficial de organismos internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, conforme analisam Hood (1995), Mathiasen (1999) e Francesco e Guaschino (2020).

Assim, a sua definição parte da identificação de traços comuns destacados em várias classificações diferentes, que permitem colocá-la como esse grande guarda-chuva organizacional, tal como apontam Dunleavy e Hood (1994), Kaboolian (1998), Merrien (1999), Mathiasen (1999), Gow e Dufour (2000), Osborne e McLaughlin (2002), Paes de Paula (2002, 2005); Dunleavy *et al.* (2006), Zaato (2009), Osborne (2010), Mongkol (2011), Bach e Bordogna (2011), Caffrey, Ferlie e McKevitt (2018), Lapuente e van de Walle (2020) e Mattei (2023). Nesse sentido, como conceito impreciso que é, a NPM é apresentada com uma grande variedade de princípios, doutrinas ou práticas cujo escopo depende de quem a analisa.

Há um certo consenso, porém, como visto em Osborne e McLaughlin (2002, p. 8–9), Barzelay (2002, p. 16–17), Hughes (2003, p. 4), O’Flynn (2007, p. 354) e Pollitt e Bouckaert (2017, p. 5), em torno de sua formulação mais básica ser a das “sete doutrinas” de Hood (1991), que podem ser descritas da seguinte forma: a) foco na gestão prática e empreendedora; b) incentivo à adoção de padrões e medidas explícitas de desempenho; c) ênfase nos controles de produção (prestação dos serviços); d) impulso à desagregação (descentralização) dos serviços públicos; e) promoção da concorrência na prestação de serviços públicos; f) ênfase nos estilos de gestão do setor privado e na sua superioridade; e g) promoção da disciplina e parcimônia na alocação

de recursos¹⁸⁶. A partir desses elementos, outras pesquisas foram adicionando características, como a de Gruening (2001), que chega ao extenso rol de 20 itens,¹⁸⁷ e a de Barzelay (2002, p. 16–17) que apresenta 15 doutrinas.¹⁸⁸ Esse excesso de características, porém, dificulta a análise e torna-se algo como a cartografia cuja escala é a mesma da realidade, sendo tão precisa quanto inútil para a sua função de representação, tal como jocosamente tratado no livro de Lewis Carroll (1889), *Sylvie and Bruno Concluded*¹⁸⁹ e no conto de Jorge Luís Borges (1967), ironicamente intitulado *Del Rigor en la Ciencia*.¹⁹⁰ Como elementos principais, as sete doutrinas de Hood (1991) ainda cumprem o papel fundamental, falam do tecnicismo gerencial privado, da ênfase na transferência de serviços para o mercado (esvaziamento do Estado), da sobrevalorização do controle e da medição, e da preferência pela lógica do empreendedorismo e da competição. As demais classificações costumam ser subdivisões desses temas.

¹⁸⁶ A definição original de Hood (1991, p. 4–5) é: a) gestão profissional “*hands-on*” no setor público; b) padrões e medidas explícitas de desempenho; c) maior ênfase nos controles de produção; d) mudança para a desagregação de unidades do setor público; e) mudança para uma maior concorrência no setor público; f) ênfase nos estilos de práticas de gestão do setor privado; g) ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. Essa relação, porém, é detalhada e explicada no seu texto, e entende-se que a explicação tal como parafraseada aqui é mais didática e menos ambígua que a original que utiliza expressões como “*hand-on*”, “controle de produção” ou “desagregação”.

¹⁸⁷ Segundo Gruening (2001), são: a) cortes orçamentários; b) uso de *Vouchers*; c) responsabilidade pelo desempenho; d) auditoria de desempenho; e) privatização; f) ênfase nos clientes (balcões únicos, gestão de casos); g) descentralização; h) planejamento e gestão estratégica; i) separação de provisão e produção; j) concorrência; k) medição de desempenho; l) mudança de estilo de gestão; m) contratação; n) liberdade de gestão (flexibilidade); o) melhoria da contabilidade; p) gestão de pessoal (incentivos); q) taxas de utilização; r) separação entre política e administração; s) melhor gestão financeira; e t) maior utilização da tecnologia de informação. O mais interessante é que Gruening (2001) apresenta alguns atributos discutíveis da NGP (identificados por alguns, mas não todos, observadores), os quais são restrições legais, orçamentárias e de gastos, racionalização de jurisdições, análise e avaliação de políticas, regulamentação melhorada, racionalização ou racionalização das estruturas administrativas; e democratização e participação cidadã.

¹⁸⁸ Segundo Barzelay (2002, p. 16–17), são eles: a) usar burocracia pública independente; b) usar organização privada/independente; c) usar posições diferenciadas/um chefe/delegação; d) especialidade separada de ‘política’ e ‘administrador’; e) decidir por discricção; f) fontes múltiplas; g) fornecimento/entre organizações; h) fornecimento de múltiplas fontes/dentro das organizações; i) preferir habilidades administrativas/gerenciais; j) contratar fora/para o campo; k) promover com base no mérito/julgamento dos chefes; l) preferir trabalho remunerado/variável/remuneração por resultado; m) limitar mandato/por *recall*/demissões de locatários; m) ter uma estrutura pluriforme; n) controle por métodos de negócios; e o) controle por medidas de produção.

¹⁸⁹ No capítulo XI, do livro, Carroll (1889, p. 169) narra o diálogo em que a personagem *Mein Herr* afirma ter aprimorado a técnica de elaboração de mapas, ao passar de escalas pequenas para a de uma milha por uma milha no mapa (“*We actually made a map of the country, on the scale of a mile to the mile!*”).

¹⁹⁰ Borges (1967, p. 144) apresenta essa história no conto que fala do Império cuja obsessão dos cartógrafos com a precisão fizeram com que elaborassem um mapa do Império exatamente do tamanho do Império (“*En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el Mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el Mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, estos Mapas Desmesurados no satisfacieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el Tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él*”).

A teorização da NPM, portanto, é heterogênea, mas apresenta uma convergência geral em torno de duas questões, a influência da economia¹⁹¹ — principalmente da teoria da escolha pública (*Public Choice Theory*) — e do gerencialismo, como discutem Aucoin (1990), Lane (2000), Gruening (2001), Dunleavy *et al.* (2006), Duncan e Chapman (2010), Durant (2020), Lapuente e van de Walle (2020) e Mattei (2023). As questões gerenciais não contribuem tanto no nível teórico, mas no prático, com a contratação de consultorias gerenciais para a elaboração de relatórios e a adoção de ferramentas de gestão típicas do setor privado, nos anos 1980, com grande destaque para as ferramentas da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management* – TQM) (Cox III, 1995; Mathiasen, 1999; Vinni, 2007; Zaato, 2009)¹⁹², e depois, para ênfase em diferentes modelos de reengenharia e redesenho de processos, e de gestão estratégica¹⁹³ (Radin; Coffee, 1993; Vinzant; Vinzant, 1996; Pollitt, 1996; Silva; Gonçalves, 2011; Bodeman, 2014).

O foco principal da NPM é o seu domínio prático, promover as reformas do Estado para esvaziá-lo. De acordo com Denhardt e Denhardt (2007), tais reformas foram realizadas com o deslocamento da noção de interesse público, antes baseado em alguma forma de representação de valores compartilhados na sociedade, para uma noção de que o governo deve criar arenas de escolha semelhantes às do mercado, nas quais os indivíduos, como clientes, possam tomar decisões com base no seu próprio interesse individual. Diante disso, as medidas reformistas de inspiração na NPM seguiram, basicamente, duas estratégias principais de alteração da organização da prestação dos serviços públicos: i) “mercantilizar: introduzir mecanismos de mercado (*Market Type Mechanisms* – MTMs) no setor público, acreditando que eles vão gerar

¹⁹¹ Hughes (2006) afirma, de modo muito abrangente, que a NPM defenderia que os princípios econômicos podem auxiliar a gestão pública, sendo tais princípios os extraídos da teoria da escolha pública, da teoria do agente-principal, da contratação, da concorrência e da teoria da firma, o que mistura basicamente toda a economia microeconomia neoclássica com todo o neoinstitucionalismo. Hood (1991), Barzelay (2001) e Bach e Bordogna (2011), por seu turno, afirmam que a economia neoinstitucional é o principal pilar econômico da NPM na qual incluem a teoria dos custos de transação, a teoria do agente principal e a teoria da escolha pública. Osborne (2010, p. 8–9), na linha de Hughes (2006), por sua vez, afirma que “a NPM é filha da economia neoclássica e particularmente da teoria da escolha racional/pública” — que, a rigor, são perspectivas diferentes na Economia — e defende, por outro lado, que quem “está firmemente enraizado na teoria institucional e de rede” é a Nova Governança Pública (*New Public Governance*).

¹⁹² Segundo Cox III (1995), 30 estados norte-americanos no início da década de 1990 já haviam implantado algum tipo de técnica gerencial relacionada à TQM. Mathiasen (1999), por sua vez, apresenta pontos de contato entre TQM e NPM que seriam: a) identificação e mensuração das necessidades dos clientes; b) criação de parcerias com fornecedores; c) uso de equipes matriciais (*cross-functional teams*) para identificar e solucionar problemas; d) uso de métodos científicos para monitorar e aprimorar o desempenho; e) uso da heurística da gestão de processos para enfatizar a efetividade do trabalho em equipe.

¹⁹³ Pollitt (1996) destaca, a partir do meio da década de 1980, a adoção de técnicas gerenciais do setor privado além da TQM, a *Performance-related Pay* (PRP), *benchmarking* (BM) e reengenharia.

eficiência e melhor desempenho”; e ii) “minimizar: reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa” (Matias-Pereira, 2008a, p. 116).

Nesse ponto, o papel das consultorias, dos *think tanks* e dos organismos internacionais se destaca e se materializa em uma série de relatórios e documentos que se tornaram balizadores dos movimentos reformistas. Eles cumprem, portanto, um dos principais papéis no processo de institucionalização global da NPM. Os citados como de maior impacto são os produzidos após a ascensão dos governos neoliberais de Reagan e Thatcher, mas que são fruto de uma evolução do gerencialismo anglo-saxão que se espalhava, a partir da década de 1960, com os relatórios das Comissões Fulton (Inglaterra), Glassco (Canadá), Coombs (Austrália) e McCarthy (Nova Zelândia); são eles: a) o **Griffiths Report**, de 1983, na Inglaterra (Griffiths, 1983; Evans, 1984; Hunter, 1984; Pollitt *et al.*, 1991; Gorsky, 2013); b) o **Jarratt Report**, de 1985, na Inglaterra (Davis, 1999; Laspley, 2009); c) o primeiro **Volker Commision Report**, de 1989, nos EUA (Aberbach, 1991; Cleary; Nelson, 1993; Cox III, 1995; Gates, 2005; Light, 2007); d) o **Winter Comission Report**, de 1993, nos EUA (Cox III, 1994; Svara, 2008; Nigro; Kellough, 2008; Thompson, 1994; 2008); e) o relatório **From Red Tape to Results** da *National Performance Review*, dos EUA, de 1993 (Gore, 1993; Moe, 1994; Kamensky, 1996; Aristigueta, 2002). De todos esses relatórios, o elaborado pela *National Performance Review* é o mais significativo e indica o ápice da NPM, demonstrando que as “iniciativas” nele previstas “foram uma aplicação no governo federal da lógica de reinvenção dos governos” (Frederickson; Frederickson, 2007, p. 36).

Conforme demonstrado no Quadro 10, esses relatórios são influenciados por lideranças com experiência na direção de empresas ou patrocinados por *think tanks* liberais, como *The Ford Foundation*, fundada em 1936, *The Henry J. Kaiser Family Foundation*, fundada em 1948, *The Nelson A. Rockefeller Institute of Government*, fundado em 1981, ou por livros de consultores gerenciais como o de Osborne e Gaebler (1992).

Quadro 11 – Processo de Institucionalização da Nova Gestão Pública – Relatórios de Comissões do Governo influenciados pelo gerencialismo

Relatório	Comissão	País	Ano	Liderança	Consultoria, Empresa ou <i>Think Tank</i> relacionados
<i>The Royal Commission on Government Organization. Vol. 1: Management of the public service (Glassco Commission Report)</i>	<i>Royal Commission on Government Organization (Glassco Commission)</i>	Canadá	1962	J. Grant Glassco (Presidente Executivo da Brazilian Traction)	Clarkson, Gordon, Dilworth and Nash (Clarkson Gordon & Co) Accountant and Consultancy
<i>The state services in New Zealand: report of the Royal Commission of Inquiry</i>	<i>Royal Commission of Inquiry (McCarthy Commission)</i>	Nova Zelândia	1962	Thaddeus Pearce McCarthy (Juiz)	C.U. Plimmer Ltd.
<i>The Report of the Committee on the Civil Service (Fulton Report)</i>	<i>The Fulton Committee on the Civil Service (Fulton Commission)</i>	Inglaterra	1968	John Scott Fulton	The Fulton Committee's Management Consultancy Group
<i>Report of the Royal Commission on Australian Government Administration (Coombs Commission Report)</i>	<i>Royal Commission on Australian Government Administration (Coombs Commission)</i>	Austrália	1976	Herbert Cole Coombs Presidente do <i>Reserve Bank of Australia</i>	-
<i>NHS Management Inquiry: Griffiths Report on NHS (Griffiths Report)</i>	<i>Department of Health and Social Security</i>	Inglaterra	1983	Roy Griffiths (Diretor da Monsanto Europe e da J. Sainsbury)	Television South West, United Biscuits, British Telecom
<i>Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities (Jarratt Committee Report)</i>	<i>Committee of Vice Chancellors and Principals</i>	Inglaterra	1985	Alex Jarratt (Reed International PLC and Chancellor of Birmingham University)	The Plessey Company PLC, Cadbury Schweppes PLC, Ford Motor Company Ltd.
<i>Leadership for America: Rebuilding the Public Service (Volker Commission Report)</i>	<i>National Commission on the Public Service (Volker Commission)</i>	EUA	1989	Paul Volker (Economista e Presidente do <i>Federal Reserve</i>)	The Florence and John Schumann Foundation The Ford Foundation The Henry J. Kaiser Family Foundation Carnegie Corporation of New York
<i>Hard Truths/Tough Choices: An Agenda for State and Local Reform (Winter Commission Report)</i>	<i>National Commission on the State and Local Public Service (Winter Commission)</i>	EUA	1993	William F. Winter (Ex-governador e advogado do Watkins Ludlam & Stennis)	The Nelson A. Rockefeller Institute of Government State University of New York
<i>From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less (Report of the National Performance Review)</i>	<i>The National Partnership for Reinventing Government (NPR)</i>	EUA	1993	Al Gore (Vice-presidente dos EUA)	Osborne e Gaebler (1992)

Fonte: Griffiths (1983), Gore (1993), Laspley (2009), Haddon (2012), Gorsky (2013). Elaboração própria.

Mesmo sem teorização consistente, a NPM se espalha, portanto, ao longo das décadas de 1980 e 1990, por diversos países (Quando 12), o que teria gerado modelos diferentes de NPM que, segundo González (2002), poderiam ser agrupados em quatro versões. O modelo anglo-saxão, que aplica a NPM em sua totalidade (os pioneiros da primeira onda do neoliberalismo); o modelo europeu continental, que mantém ainda alguma parte da visão da Administração Pública tradicional; o modelo europeu setentrional, com os países escandinavos e os países baixos, que possuem uma visão mais pragmática, menos ideológica; e o modelo dos países em transição, como México, Turquia, e os ex-comunistas Polônia, Hungria e República Checa, e a Coreia do Sul, que, em comum, possuem o fato de estarem passando por modificações mais amplas nas sociedades, sendo, ao mesmo tempo, compostas por transformações institucionais políticas e econômicas.

Quadro 12 – Expansão da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) pelo mundo

Momento	Países	Pesquisas indicando a implementação de reformas estilo NPM
Pioneiros da Primeira Onda Neoliberal (1970–1990)	Grã-Bretanha	O’Brien e O’Donnell (2002); Chandler e Berg (2007); Simonet (2015);
	EUA	Borins (2002)
	Nova Zelândia	Bryson e Anderson (2007), Duncan e Chapman (2010); Mintrom e Thomas (2019); Macaulay (2021)
	Austrália	Carroll e Steane (2002); Macdermott (2008); Steane (2008)
Expansão Latino-americana (1980–1990)	Canadá	Dwivedi e Gow (1999); Clark (2002)
	Chile, Colômbia, Costa Rica e Uruguai	McCourt, (2002); Ospina <i>et al.</i> (2007)
Expansão Asiática (1980–1990)	Brasil	Paes de Paula (2003, 2005)
	Japão	Cheung (2002); Yamamoto (2003); Goldfinch e Yamamoto (2019); Shimizu (2020)
Expansão na Europa Continental (1980–1990)	Espanha	Perdomo, Arias e Lozada (2013)
	Estônia, Eslováquia e República Checa	Dan e Pollitt (2015)
	Romênia	Gheorghe (2012)
	Bulgária e Polônia	Drechsler e Randma-Liiv (2016)
Expansão no Continente Africano (1990)		Hope Sr. (2002); Vyas-Doorgapersad (2011)

Fonte: elaboração própria.

Os marcos institucionais fundamentais para a expansão da NPM não são apenas os relatórios sugerindo a adoção de reformas. Muitas das recomendações foram, de fato, transformadas em

políticas e práticas no serviço público. E um impulso fundamental para isso foi dado pelos organismos internacionais. O Banco Mundial iniciou o processo de difusão da NPM com a sua conferência anual, de 1991, dedicada à “boa governança” (*good governance*); e a OCDE, a partir da criação do comitê *Public Management Service* (PUMA), em 1990 (Hood, 1995; Mathiasen, 1999; Francesco; Guaschino, 2020). A partir da criação da PUMA, a OECD publicou vários relatórios em que enfatizava a importância de países adotarem o modelo da NPM (OECD, 1996^a; 1996b). Como se verá, no entanto, a visão sobre a NPM logo perderá espaço, após a onda inicial de difusão da gestão pública, para a ideia da governança, como a nova perspectiva dominante, ao final da década 1990 e início dos 2000.

5.3.6. A Governança Pública: a crise de resultados da Gestão e uma tentativa de síntese como Governança

“Se o século XX foi a era do ‘Estado administrativo’, argumenta Donald Kettl (2015, p. 6), “o século XXI poderá muito bem ser a era da administração sem Estado” (*stateless administration*). Esse é o nível de expectativa gerado pelos defensores da perspectiva da governança e que explica boa parte de sua disseminação, pois, segundo Torfing *et al.* (2012, p. 9), a sua “atual popularidade”, principalmente “entre profissionais e acadêmicos”, é algo que “só pode ser explicada pelas grandes promessas que as pessoas atribuem à governança”. E a principal promessa é a de um mundo sem Estado¹⁹⁴.

Não são raras análises na literatura que afirmam, portanto, que “a governança está substituindo o governo”, pois ela seria formada por algo que é maior do que ele, “uma miscelânea de entidades internacionais privadas e públicas por meio das quais as políticas públicas são criadas e administradas” (Goss, 2006, p. 132). Existe, portanto, uma presunção por parte da análise de pesquisadoras e pesquisadores da Governança Pública de que a centralidade do Estado desapareceu. Se, para a Administração Pública, ela seria fundamental e, para a Gestão Pública, ela deveria ser mínima, para a Governança Pública ela não deveria nem existir¹⁹⁵. Teria havido,

¹⁹⁴ Segundo Torfing *et al.* (2012, p. 9), “as promessas atribuídas à governança” nada mais são do que “uma simples inversão dos problemas associados às formas tradicionais de governo hierárquico”, usualmente, “acusadas de serem demasiado fechadas, formalistas, tacanhas, conservadoras, rígidas, descoordenadas e exclusivas”.

¹⁹⁵ Em algumas leituras, como a de Amitai Etzioni (2004, p. 22), isso seria algo positivo porque, “quanto mais a ordem social for baseada na persuasão moral e nos controles sociais informais (‘controles normativos’) e menos no Estado, e quanto mais limitado for o escopo dos comportamentos sob o controle do Estado, mais próxima a sociedade estará de uma sociedade boa”.

portanto, para essa perspectiva, uma “mudança do governo para a governança” (Fischer, 2006, p. 19), capaz de provocar uma “mudança na natureza do governo” (Eggers, 2008, p. 23), de tal forma que a governança permitiria se “governar sem governo” (Rhodes, 1996, p. 652; 1997, p. 3). Ainda que não fosse possível desaparecer com o Estado, a ideia seria ter, ao menos, um “governo esvaziado” (*hollowed-out Government*) e com menos funções ou atribuições (Cooper, 2015, p. 87; Rhodes, 1997, p. 1997; Frederickson; Frederickson, 2007, p. 29). O curioso em relação a esse ponto é que, em sua origem, a inflexão trazida pela governança advém do sentido contrário, do resgate da discussão sobre governabilidade e poder do Estado, na década de 1970, que se desenvolveu em paralelo ao movimento da NPM (Klenk; Reiter, 2019).

Parte dessas ideias, como visto, já estavam na ascensão da Gestão Pública, em oposição à Administração Pública. A novidade, porém, é que os resultados ruins apresentados pela própria NPM mundo afora reascenderam as críticas ao Estado, mas a um Estado que agora era defendido como gerencial, e isso impulsionou o crescimento da governança. Se a Administração Pública — como tese administrativa — passou por **crises intelectuais, de identidade e de legitimidade**, a Gestão Pública — como sua antítese — passou por uma **crise de resultados**. Assim, no início dos anos 2000, pesquisas empíricas começaram a apontar a contenção da NPM como movimento de repercussão global, conforme discutem Pollitt (2001a), Hood e Peters (2004), Dasmaraiz e Chantillon (2009), Goldfinch e Wallis (2009, 2010), Walker *et al.* (2011) e alguns, como Dunleavy *et al.* (2006), Levy (2010) e De Vries (2010), chegaram a discutir a sua morte. Esse esgotamento, porém, precisa ser relativizado, pois não significa abandono nem ruptura, mas transformação: a reinvenção do *management* como governança.

A euforia neoliberal, que expandia o triunfalismo paradigmático, fora abalada pela sucessão de crises do final do século XX e início do XXI: a) crises políticas, com o retorno de golpes e tentativas de golpes de Estado, sejam golpes parlamentares (*soft coups*) ou tradicionais (Sadiki, 2014; Ferris; Kirişci, 2016; Santos, 2017); b) crises econômicas, como a financeira global de 2008, a maior e mais dura desde 1929 (Roubini; Mihm, 2010; Gontijo; Oliveira, 2011); c) crises ambientais e climáticas, do aquecimento global, ainda sem solução (Ripple *et al.*, 2017); d) crises migratórias, pelas guerras e empobrecimento em várias regiões do globo (Blumi, 2018; Magidimisha *et al.*, 2017); e, por fim, e) crises sanitárias, como a impactante pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19) que levou o mundo à grande reclusão de 2020 (Žižek, 2020; Maffesoli, 2020; Salama, 2021). Todas essas crises pressionavam pela ação do Estado, que, pela

lógica gerencialista, tornava-se cada vez menor em um mundo que lhe exigia cada vez mais poder de ação. Os resultados apresentados pela NPM, nesse contexto, foram bastante questionados.

No início dos anos 2000, portanto, um significativo volume de pesquisas de Administração Pública comparada apontou o contraste entre os resultados negativos ou inconclusivos dos movimentos reformistas gerencialistas e o seu discurso triunfalista paradigmático, como se lê nos trabalhos de Rathod (2007) e Dan e Pollitt (2015), nas organizações e edições feitas por Chandler (2000), Otenyo e Lind (2006), Pollitt, van Thiel e Homburg (2007), Christensen e Lægreid (2007a), Pollitt e Bouckaert (2009; 2017) e Ongaro e Thiel (2018), e no *handbook* organizado por Önder, Nyadera e Islam (2022). Apesar das diferenças de enfoque, de países, de períodos e de métodos, esse vasto material indica, no mínimo, a dubiedade dos resultados efetivos da NPM. Conforme sintetizam as conclusões apresentadas por Christensen e Lægreid (2007b; 2011; 2018), Christensen, Lie e Lægreid (2007) e Pollitt (2011), não houve um padrão único global de implementação da NPM, e seus efeitos foram variados, mas mais sentidos no âmbito dos discursos do que no dos resultados.

Walker *et al.* (2011), por exemplo, pesquisaram o impacto das propostas da NPM para a Inglaterra, em uma amostra de 100 autoridades locais, mensuradas a partir dos construtos de Orientação para o Cliente, Orientação para a Competição e Coordenação Interfuncional. Em seus resultados, Walker *et al.* (2011, p. 714) concluem que “a orientação para o mercado não explica muito bem o desempenho do serviço público”, embora tenha efeitos sobre a percepção de consumo do serviço prestado por parte dos cidadãos. Em termos de desempenho, concluiu-se que “o setor público já era bastante proficiente em algumas dessas técnicas antes do advento da NPM, e continuou a desenvolver a sua habilidade e capacidade neste sentido” (Walker *et al.*, 2011, p. 715). De forma similar, a pesquisa de Dasmaraiz e Chantillon (2009, p. 144) também concluiu que “a imagem caricaturizada do setor público”, como totalmente engessada e sem autonomia, “não é mais precisa [*accurate*]”, nem possuía respaldo nas avaliações empíricas.

Pesquisas relacionando desempenho, satisfação e tamanho dos Estados também não confirmaram os embasamentos do *bureaucratic bashing* defendido pela NPM. Churchill, Ugur e Yew (2017, p. 163), por exemplo, em uma pesquisa de meta-análise a partir de 87 pesquisas relacionando tamanho do governo e crescimento econômico, concluíram que “a evidência

existente não apoia uma inferência global que estabeleça uma relação negativa entre a dimensão do governo e o crescimento do rendimento per capita”, ou seja, a redução do governo via cortes de gastos não estabelece diretamente um efeito positivo no crescimento econômico, tal como alegado pela teoria econômica que fundamentava o movimento da NPM.

Chen e Yang (2022), por sua vez, avaliando a relação entre satisfação de cidadãos e tamanho de governo, não encontraram respostas conclusivas mensurando a oposição entre um Estado de Bem-Estar Social e um Estado moldado pela Escolha Pública, sob a alegação de que este seria mais satisfatório que aquele. E a pesquisa realizada por Colombier (2015) concluiu ainda que, mesmo na maior parte da evidência existente indicando que a redução do tamanho do governo levaria à melhoria no crescimento econômico, essa relação foi apenas parcialmente identificada na literatura (somente em países ricos e, mesmo nestes, sob dúvidas de resultados contrários em outras pesquisas). Essa conclusão foi a mesma que já tinha sido identificada por Rothstein e Teorell (2008) e Wilson (2008).

Tais questionamentos não são uma novidade. Em uma pesquisa com dados de 155 países, ao final da década de 1990, La Porta *et al.* (1999, p. 266) concluíram que “identificar um governo grande como um governo ruim pode ser altamente enganoso”. Mais do que isso, La Porta *et al.* (1999, p. 265) chegaram à conclusão de que “o desempenho do governo é certamente em parte determinado pelo desenvolvimento econômico, mas também é moldado pela variação sistemática nas histórias de cada país”. Em outros termos, o apelo universalista da NPM, de que ela seria a melhor solução organizacional para os Estados, cujos resultados positivos não dependeriam do contexto, não fora confirmada nesta pesquisa.

Drechsler (2009, p. 10, grifos nossos) também destacou, em sua pesquisa sobre o tema, que “há muitos anos tem ficado claro que não há evidências empíricas de que as reformas do NPM tenham levado a qualquer aumento de produtividade ou maximização do bem-estar”. Pollitt (1996), em meados da década de 1990, também identificou resultados ruins da NPM decorrentes de dois problemas principais: a) o descompasso entre o desejo dos gestores públicos (volátil e imediatista) e o tempo de maturação dessas técnicas (de médio prazo); e b) o ambiente desfavorável, feito de cortes agudos no orçamento, por vezes combinados com demissões e privatizações, o que dificultava o trabalho da equipe gerencial de dar continuidade à prestação

dos serviços. Diante de tais conclusões, a proposta de uma convergência global de resultados positivos da NPM não se sustentou.

Pollitt (2001b) realizou, então, no início dos anos 2000, um balanço sobre os quatro principais tipos de convergência globais da NPM que haviam sido pesquisados academicamente: a) a convergência discursiva; b) a convergência decisória; c) a convergência de práticas; e d) a convergência de resultados. Segundo sua análise, até onde a pesquisa empírica permite avaliar em relação a NPM, houve “uma convergência considerável de discursos e/ou de decisões, sem nada parecido com o mesmo grau de convergência de práticas (e menos ainda de resultados)” (Pollitt, 2001b, p. 487, grifos nossos). Diante disso, a convergência global de resultados positivos teria sido mais uma estratégia de dominação que um resultado. Pollitt (2001a, p. 945) afirmava, nessa linha, que o uso dessas narrativas triunfalistas já havia sido apontado na crítica ao gerencialismo e em defesa da Administração Pública para a criação de mitos gerenciais. Segundo ele, muitas vezes, não é o resultado que importa tanto, pois “é o mito que vai sustentar carreiras, valorizar imagens e aumentar os rendimentos daqueles que transmitem os seus sinais e símbolos” (Pollitt, 2001a, p. 945). Em uma analogia literária, o que realmente interessa ao fantasma shakespeariano não é a prova de sua existência, mas a reviravolta que ele provoca.

Com base nessas avaliações, Pollitt (2002) sugere, portanto, uma nova forma de se interpretar o clássico “Reinventando o governo” de Osborne e Gaebler (1992). Segundo ele, o que esses autores identificaram foi uma grande convergência retórica e, por vezes, de decisões de reforma, mas de práticas e de resultados totalmente diferentes entre si. Cerca de dez anos depois, Pollitt (2013, p. 916–917) reforçaria esse argumento da convergência retórica, analisando documentos oficiais de governos britânicos (*white papers*) em um intervalo de 40 anos, dos gabinetes de Heath, em 1970, de Thatcher, em 1981, de Major, em 1991, de Blair, 1999, e de Cameron/Clegg, em 2011, e identifica a persistência e a permanência da narrativa de reforma da gestão pública de cunho gerencialista, pouco sustentada em dados empíricos que comprovassem os resultados positivos das reformas propostas.

Assim, além de uma falta de coesão teórica da NPM, a sua fragilidade e ambiguidade de resultados diante de seu discurso triunfalista também dificultaria a sua defesa como um paradigma no sentido de Thomas Kuhn. Apesar disso, o discurso que fundamenta a ideia de Gestão Pública como uma melhoria e superação da Administração Pública não se modificou,

em parte, porque, tal como Pollitt (2016) discutia, alguns atributos relacionados à NPM não esmoreceram, sendo o principal deles o gerencialismo. “O gerencialismo”, que já fora tratado por Pollitt (1991) como uma subcategoria dentro da NPM, foi reconhecido por ele, depois, como “um conceito mais amplo do que a NPM”, e que “contém esta última dentro de si” (Pollitt, 2016, p. 431). Dessa forma, as análises realizadas demonstraram que o gerencialismo, como ideologia, não se esgotou com as fragilidades empíricas apontadas para a NPM. Podem-se negar, portanto, a sua coesão teórica, a sua fundamentação empírica, a sua ambição universal ou o seu paradigma, mas o que não se pode cientificamente negar é o impacto da NPM como ideologia e discurso no debate de Administração Pública. Como na crítica de Bourdieu (2020), a perspectiva gerencial — tal qual o neoliberalismo — provou-se teoricamente fraca, mas socialmente forte.

A força social do *management* confirmar-se-ia, a partir disso, na sua reinvenção como governança, em resposta, principalmente, às críticas pelos resultados da NPM atribuídos, em muitos casos, à sua aversão à política. Por meio da governança, portanto, o gerencialismo procuraria reaproximar política e administração sem recorrer à tradição da Administração Pública, de modo a incorporar a relevância dos arranjos laterais de poder e dominação à discussão gerencial. Rainey (1990, p. 160) defende que o ponto simbólico inicial dessa reinvenção seria bem anterior ao auge da NPM, na década de 1990. Seria uma conferência no *think tank* liberal-conservador *Brookings Institution*, em 1979, intitulada “Definindo Agendas de Pesquisa em Gestão Pública: Integrando Patrocinador, Produtor e Usuário” (*Setting Public Management Research Agendas: Integrating Sponsor, Producer, and User*). Nessa conferência, defende-se a reaproximação entre política e gestão em uma mobilização conjunta de *think tanks*, financiamento privado, Academia e organismo internacionais. Discute-se que, para o triunfo neoliberal, não bastaria a dominação vertical isolada dos mercados; seria preciso reconhecer a força do Estado, reivindicar o domínio de sua governabilidade, propondo arranjos horizontais de dominação social (governança) para controlá-lo¹⁹⁶. O documento simbolicamente originário

¹⁹⁶ Rainey (1990, p. 161) aponta, nessa linha de consolidação da visão gerencial (mas reconhecendo a necessidade do Estado), os trabalhos de pesquisadores diferentes na *Harvard Kennedy School*, como Graham Allison, Bower e Christenson. Juntamente a isso, ele destaca o surgimento da *Association for Public Policy and Management* (APPAM), fundada em 1981, e que passou a publicar o periódico *Journal of Public Policy and Management*, mesmo ano em que surge *The Journal of Policy Analysis and Management*. Além disso, tem-se o fato de o *Public Management Forum* ter sido incorporado à *Public Administration Review* e o *Civil Service Journal* ser renomeado para *Management*. Além disso, a *Academy of Management*, por fim, criou a *Public Sector Division*. APPAM tem sua origem, portanto, em 1978, quando a *Sloan Foundation* patrocinou uma conferência sobre o currículo de política pública e gestão em Hilton Head, Carolina do Sul. Foi feita uma proposta para criar uma associação profissional de escolas de pós-graduação em política pública e gestão. Segundo Robinson, (1994, p. 227), “a

dessa proposta teria sido elaborado pouco antes, o relatório da Comissão Trilateral (*Trilateral Commission*) — uma organização não governamental que contou com a atuação de acadêmicos liberais-conservadores; entre eles, Michel Crozier, Joji Watanuki e Samuel Huntington (Crozier; Huntington; Watanuki, 1975).

A Comissão Trilateral — criada para discutir aproximações entre três regiões, Japão (posteriormente, Ásia), América do Norte (EUA e Canadá) e Norte Europeu — é uma organização não governamental fundada em 1973, por David Rockefeller. Em 1975, a Comissão designa Crozier, Huntington e Watanuki para elaborar um relatório que se tornaria um livro ainda naquele mesmo ano, sob o título de *Crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral Commission* que se tornaria bastante influente, principalmente, no governo de Jimmy Carter¹⁹⁷, nos EUA (Sklar, 1980; Rainey, 1990). Tanto o relatório quanto o livro expunham o argumento de que a expansão da democracia levava a dificuldades na governabilidade dos países. De *Crisis of Democracy*, em 1975, para o evento *Setting Public Management Research Agendas*, em 1979, o que muda é como compatibilizar a preocupação com a governabilidade do Estado com a definição de uma agenda gerencial. Parte dos problemas enfrentados pelo Estado eram globais, extrapolavam suas fronteiras. Os autores trabalharam, para enfrentar essa questão, no resgate da discussão sobre governança em relação à questão da governabilidade¹⁹⁸. Assim, Huntington (1975, p. 113, grifos nossos), criticando as mobilizações por direitos civis estadunidenses pós-década de 1960 — uma luta por direitos em

APPAM se beneficiou do apoio financeiro inicial das Fundações Ford e Sloan para a nova forma de educação de pós-graduação e para a reforma curricular durante os anos cruciais de formação da educação em políticas públicas, de 1969 a 1971”.

¹⁹⁷ O governo Carter seria apontado, portanto, como um prenúncio do neoliberalismo que se consolidaria com a presidência de Ronald Reagan, tendo contado com vários membros da Comissão Trilateral, sendo que Samuel P. Huntington foi o Coordenador de Planejamento de Segurança da Casa Branca para o Conselho de Segurança Nacional (*White House Coordinator of Security Planning for the National Security Council*). O próprio Jimmy Carter atuou como membro da Comissão Trilateral, de 1973 a 1976, antes de se tornar Presidente, e Brzezinski, membro fundador da Comissão, tornou-se seu Conselheiro de Segurança Nacional (*National Security Advisor*).

¹⁹⁸ Governança e governabilidade foram temas bastante explorados, a partir desse texto. Segundo Diniz (1997, p. 12), “governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade”, ao passo que “*Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”. Segundo Araujo (2002, p. 6), “a governabilidade refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado”. De outro lado, “governança pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade” (Araújo, 2002, p. 6). De acordo com Marini (1996, p. 5), governabilidade diz respeito às “condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias”, ao passo que governança remete à “sua capacidade de implementá-las”. Conforme Santos (1996, p. 8) analisa, governança “refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento”. Dada a dificuldade de se distinguir governabilidade de governança, Santos (1996, p. 10) propôs o uso da expressão “capacidade governativa”.

sintonia com as reivindicações globais dos anos 1960, como o fim do neocolonialismo asiático e africano, as revoluções sexuais e de costumes da contracultura, o maio de 1968, as lutas contra ditaduras latino-americanas etc. —, concluiria (polemicamente) que “alguns dos problemas de governança nos Estados Unidos hoje resultam de um excesso de democracia”.

A conclusão geral dos autores do Relatório da Comissão Trilateral era, portanto, a de que o excesso de democracia levava a uma “expansão das demandas sobre os governos por parte de indivíduos e grupos”, o que geraria uma “sobrecarga” (*overload*) nos Estados (Crozier; Huntington; Watanuki, 1975, p. 163–164). Essa sobrecarga, por sua vez, contribuiria para a diminuição da capacidade de governar (governabilidade), o que exigiria novos modos de recuperação dessa capacidade, novos arranjos institucionais (acordos entre organizações estatais e não estatais) que elevariam essa capacidade, ou seja, novos estilos de governança. Somavam-se, assim, três visões liberais e conservadoras sobre o Estado e, por extensão, sobre a Administração Pública. Para Crozier, o excesso de democracia aumentava os obstáculos burocráticos já postos à eficiência dos processos decisórios da Administração Pública; para Watanuki, os movimentos sociais por direitos e de defesa da igualdade (*equality*) geravam Estados de Bem-Estar Social ineficientes e custosos; e para Huntington, o excesso de democracia pressionava a agenda política e deveria ser contido e moderado mesmo que autoritariamente.¹⁹⁹

Segundo Crozier, Huntington e Watanuki (1975, p. 163), portanto, a democracia criaria obstáculos à governabilidade, pois “a ideia democrática de que o governo deve responder às pessoas cria a expectativa de que o governo deve satisfazer as necessidades e corrigir os males que afetam determinados grupos da sociedade”, e essa expectativa não necessariamente poderá ou deverá ser atendida. Assim, como havia disfunções na burocracia, também existiriam, portanto, quatro grandes “disfunções da democracia” (*dysfunctions of democracy*) que seriam: a) a perda da confiança na autoridade e na liderança decorrente da busca pelas “virtudes democrática da igualdade e individualismo [*democratic virtues of equality and individualism*]”; b) a sobrecarga de demandas aos governos, advindas da expansão da participação e do engajamento democráticos, gerando expansão das atividades governamentais e inflação econômica; c) a fragmentação dos partidos políticos devido à intensificação das disputas

¹⁹⁹ Segundo Santos (1996, p. 7), Huntington “interpreta a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas” sobre o Estado.

políticas democráticas; d) o aumento de uma visão de política internacional paroquialista e nacionalista devido à tentativa do governo de atender às demandas específicas de grupos sociais (Crozier; Huntington; Watanuki, 1975, p. 161).

A discussão posta no relatório, porém, teria de esperar a crise de resultados da Gestão Pública, via NPM, para se tornar hegemônica. Os resultados ruins da NPM indicavam, para o pensamento liberal-conservador, que não bastava o *bureaucratic bashing* nem a dominância econômico-gerencial; era preciso reconhecer a importância das forças políticas que pressionam o Estado, tal como defendido pela Comissão Trilateral (Crozier; Huntington; Watanuki, 1975). Isso impulsionaria a ênfase não mais nas técnicas de gestão e nos cortes de gastos, mas nos vários arranjos de distribuição do poder e das responsabilidades do serviço público (Pierre, 2000; Knill, 2004). O problema é que a deslegitimação do Estado já havia sido feita; como, então, resgatar a discussão política sem recuperar a relevância de sua principal instituição? Conforme Bartolini (2011, p. 3) argumenta, “as práticas e a teoria da governança refletem a erosão do papel desempenhado pelas instituições governamentais centrais (parlamentos, executivos, burocracias) e pelos atores políticos centrais (partidos e sindicatos) e o declínio da confiança pública neles”. Reconhecer a relevância do Estado, portanto, seria aderir à tese defendida pela Administração Pública contra a qual a Gestão Pública se insurgiu como antítese. Segundo Pollitt e Bouckaert (2017, p. 20), a ideia, então, seria fazer do conceito de governança algo mais amplo e mais inclusivo do que apenas “governo” (*governing*), mas sem excluir a questão política de suas preocupações e sem se referenciar demais ao Estado.

Foi nesse ponto que o resgate da governança se perdeu. De um lado, resgatou-se a ideia de governança para reascender o desejo do *Hollowed State* já pensado pela NPM; de outro, tentou-se recuperar a discussão política sem poder tratar do Estado. A opção foi o esvaziamento teórico da própria discussão, a ausência de definições e a utilização do termo governança sem qualquer rigor. A imprecisão conceitual tornar-se-ia, então, uma estratégia discursiva de dominação e contribuiria para reascender as promessas de um mundo sem Estado, na medida em que “a falta de uma definição precisa de governança tornou mais fácil para as pessoas atribuírem à governança todos os tipos de significados e expectativas positivas” (Torfing *et al.*, 2012, p. 9). Novamente, nesse sentido, importa mais o seu uso como dominação social prática, que como explicação científica (paradigmática).

O que se oculta no vazio conceitual da governança, conforme Gaudin (2014) critica, é que o seu debate ressurgiu de contextos de incerteza e tentativa de renovação, em torno de questões sobre a distribuição do poder. Assim como Baehler (2023, p. 5) afirma, “a governança refere-se amplamente à forma como o poder e a autoridade são organizados”. O seu histórico o tratava indistintamente como sinônimo de gestão e administração para se discutir as formas de dirigir ou coordenar os governos. A necessidade de sua diferenciação como conceito específico decorre do reconhecimento de que existem situações de distribuição de poder em que não há uma dominação burocrática hierarquicamente superior, forçando a necessidade de arranjos de definição de responsabilidades e de capacidade de atuação entre organizações que não se subordinam umas às outras. Para compreender isso, é preciso resgatar a origem do termo e as disciplinas que cuidaram de sua discussão. Nesse sentido, a sua evolução caminha em paralelo entre a Ciência Política e as Ciências Econômicas, quando elas passam a se preocupar com esses arranjos de distribuição de poder para coordenar as ações coletivas não necessariamente submetidas à dominação burocrática estatal. Subsidiariamente, recorre-se à teoria organizacional da governança corporativa, para tratar das dificuldades de se controlar a ação gerencial por pessoas que estão fora da hierarquia organizacional interna, os acionistas.

O pioneirismo no tratamento teórico da governança, na Ciência Política, é comumente atribuído ao trabalho de Samuel P. Huntington (1968, p. 228) cujo livro *Political Order in Changing Societies*, do final da década de 1960, discutia, ainda que sem definir apropriadamente o termo, os “problemas de governança” (*governance problems*) decorrentes da insustentabilidade política que se sucedia aos golpes militares durante a tentativa de mudança do cenário político durante o século XX, conforme discutem Kooiman (1993b), Diniz (1997, p. 12), Marini (1996, p. 5), Santos (1996, p. 10), Rua (1997, p. 135) e Araújo (2002, p. 6).²⁰⁰ A discussão desses problemas de governança levantados por Huntington (1968) se disseminou, principalmente, nas pesquisas sobre política externa e relações internacionais, como se observa, por exemplo, nas obras de Waltz (1979, p. 189), Rosenau e Czempiel (1992), Ruggie (1975, p. 578–583; 2014)²⁰¹,

²⁰⁰ Conforme Araújo (2002) discute, costuma-se atribuir a Samuel Huntington a primeira discussão mais sistematizada sobre governabilidade e governança, o que foi feito no âmbito da ciência política; embora, em algumas análises, como as de González (2002), conste que a difusão contemporânea do termo governança tenha se operado por meio da publicação de Hollingsworth e Lindberg (1985), em meados dos anos 1980, seguida do livro editado por Campbell, Hollingsworth e Lindberg (1991), no início dos anos 1990. Ao se analisar a literatura do campo da ciência política, a origem da influência desse termo encontra-se em outros lugares.

²⁰¹ Na obra de Waltz (1979, p. 234), cita-se a tese de doutorado do cientista político e analista de relações internacionais John Gerard Ruggie, de 1974, que fazia menção à ideia de governança e cujo título era *The State of the Future: Technology, Collective Governance, and World Order*.

Gilpin (1987; 2001), Finkelstein (1995), Fukuyama (2004b), Cox (2009), Keohane e Nye (2012) e Cohen (2021).

O constitucionalista alemão Karl Loewenstein (1973, p. 11), pouco depois, também discutiria o assunto em sua análise sobre “a infraestrutura sociopolítica para a governança da *civitas*”, em seu livro *The Governance of Rome*, abordando a influência exercida pela Cúria romana para controlar esse instituto que definia direitos e deveres dos cidadãos romanos. Com o tempo, segundo Cohen (2021, p. 58), esses trabalhos fizeram a palavra governança tomar o lugar da palavra gestão também usada na Ciência Política para questões relativas às “consequências da interdependência econômica” nas relações internacionais²⁰². A ideia central evoluiria como a concertação internacional entre Estados que não são formal e hierarquicamente sobrepostos uns aos outros, mas que chegam (via conflito ou acordo) a algum arranjo de coordenação de ação conjunta.²⁰³ Esse arranjo é resultado de uma multiplicidade de esforços horizontais, que “pode ser alcançado por meio de redes de grupos ou instituições públicas e privadas a nível nacional, regional e internacional” (Gilpin, 2001, p. 392).

Tourmier (2007, p. 75) afirma que essa ideia difundir-se-á, a partir de 1992, via organismos internacionais, após o antigo chanceler da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, apresentar o tema de uma governança global (*global governance*)²⁰⁴ na Comissão sobre Governança Global (*Commission on Global Governance*) da ONU²⁰⁵, e, no mundo acadêmico, no mesmo ano, com a criação, na *London School of Economics*, do *Center for the Study of Global Governance*, e a

²⁰² Conforme o próprio Cohen (2021, p. 58) afirma, “hoje, é claro, este último conjunto de questões [as relativas à interdependência econômica entre países] seria rotulado de governança do sistema [*system governance*] em vez de gestão do sistema [*system management*], em conformidade com a linguagem padrão da ciência política”.

²⁰³ Como o cientista político de relações internacionais Benjamin Cohen (2021, p. 95) afirma, “a essência da governança reside na autoridade para definir e fazer cumprir normas que visam à atribuição de valores numa coletividade – para escrever as regras do jogo, por assim dizer”. A ideia é a concertação política internacional que não dispõe de mecanismos para impor normas a todas as outras nações, então, deve tentar maneiras alternativas de definir as “regras do jogo” social de interações políticas entre países.

²⁰⁴ O ex-chanceler da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, chamou um grupo de líderes internacionais de prestígio para Königswinter, Alemanha, em janeiro de 1990. Eles pediram a Ingvar Carlsson (então primeiro-ministro da Suécia) e Shridath Ramphal (secretário-geral da *Commonwealth* e presidente da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e Jan Pronk (ministro da Cooperação para o Desenvolvimento da Holanda) para preparar um relatório sobre as oportunidades para a governança global. O relatório foi apresentado em abril de 1991, em Estocolmo, e Carlsson e Ramphal foram convidados a copresidir a nova comissão que o relatório recomendou. Os copresidentes se encontraram com Boutros Boutros-Ghali, secretário-geral da ONU, em abril de 1992, para garantir seu endosso ao esforço. Em setembro, a Comissão foi criada formalmente.

²⁰⁵ A *Commission on Global Governance* é uma organização informal, criada em 1992 com o apoio do Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, e que era coordenada pelo primeiro-ministro sueco Ingvar Carlsson e pelo antigo secretário-geral da *Commonwealth* Shridath Ramphal; uma espécie de *think tank* com apoio multilateral. A Comissão foi estabelecida com 28 membros e financiada de dois fundos fiduciários administrados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, nove governos nacionais e fundações privadas.

publicação da obra *Governance without government*, de James Rosenau e Otto Czempiel (1992). A ênfase nos arranjos não hierarquizados será mais difundida, portanto, após o fim da Guerra Fria, e a difusão de um arranjo global com mais frentes de poder em disputa, e que não era mais polarizado entre EUA e União Soviética.

Do lado da Teoria Organizacional, conforme discutem Tricker (1984; 2020), Folsom (2004), Morck e Steier (2007), Bainbridge (2008), Gomez e Korine (2008), Cheffins (2013) e Vicher (2014), Nedelchev (2018), Hannah (2021) e Gole (2024), a origem da discussão moderna de governança remonta à disputa entre controle e propriedade com o crescimento e complexificação das estruturas jurídicas das empresas privadas. A ascensão da classe gerencial promoveu uma separação entre os níveis de poder e controle organizacionais: de um lado, estaria quem tem a propriedade das empresas (capitalistas ou acionistas), mas não vivencia o seu cotidiano interno; de outro, está quem controla o seu dia a dia no trabalho (gestores e gestoras), mas não tem a sua propriedade. De acordo com Cheffins (2013, p. 46), essa disputa remete “pelo menos à formação da Companhia das Índias Orientais, da Companhia da Baía de Hudson, da Companhia do Levante e de outras grandes empresas licenciadas lançadas nos séculos XVI e XVII”. O seu impulso maior, porém, foi detectado apenas com a profissionalização do cargo de gestão nas empresas privadas, o que dependeu do longo processo de burocratização das organizações sociais modernas²⁰⁶. Essa relação entre acionistas e classe gerencial se tornou, portanto, o tema da “governança corporativa” (*corporate governance*), uma expressão que surgiu, formalmente, porém, somente na década de 1970, quando “apareceu pela primeira vez no *Federal Register*” de 1976, uma documentação oficial da Comissão de Valores Mobiliários (*Securities and Exchange Commission* – SEC), que é a publicação diária oficial de regras e avisos de agências e organizações federais dos EUA (Cheffins, 2013, p. 46). A obra teórica que difundiu a governança corporativa é a de Robert Tricker (1984), no início dos anos 1980 (Stoelhorst; Vishwanathan, 2024).

²⁰⁶ O conflito de proprietários versus controladores ou de acionistas versus diretores seria o cerne, portanto, do problema endereçado pela governança corporativa. Morck e Steier (2007) argumentam que os vários arranjos institucionais de controle de organizações existentes nos países, ao longo de suas histórias, promoveram, aos olhos dessas disputas entre controladores internos e externos à organização, capitalismo diferentes: a) capitalismo familiar (*family capitalism*), em que a governança corporativa “está notavelmente concentrada nas mãos de algumas famílias ricas” (Morck & Steier, 2007, p. 6); b) capitalismo bancário (*bank capitalism*), em que “banqueiros monitoram a governança de outras empresas e intervêm para corrigir erros de governança” (Morck & Steier, 2007, p. 6); c) capitalismo de Estado, em que “funcionários públicos supervisionam os gestores corporativos e intervêm para corrigir quaisquer problemas de governança” (Morck & Steier, 2007, p. 7); e d) capitalismo acionista (*shareholder capitalism*), praticado, segundo suas análises, apenas nos EUA e Reino Unido, em que a parcela de ações de empresas não é tão concentrada em poucos grupos familiares.

O ponto central da governança corporativa, o conflito proprietário-gestor, conforme Pires (2011, p. 63) analisa, é o que se chama de um “conflito de agência” e que “na esfera pública o sistema eleitoral faz um papel análogo” no conflito eleitorado-representação política (Pires, 2011, p. 63). Como tal, ele surge primeiro em uma discussão econômica que lançará as bases da teoria da agência ou agente-principal. Vicher (2014), nesse sentido, identifica a origem da diferenciação do significado de governança para a teoria gerencial na obra de Chester Barnard, já a aproximando dessa questão político-eleitoral na discussão sobre democracia. Em 1939, Barnard proferiu a *Stafford Little Lecture* na Universidade de Princeton, que depois foi publicada como *Dilemmas of leadership in the democratic process* e posteriormente divulgada no livro de Barnard (1948), *Organization and management: selected papers*. Nesse texto, Barnard (1948, p. 26) discute o que entende por “elementos da governança democrática” que, segundo sua análise, são aspectos da democracia moderna que a aproximam de “algum tipo de sistema de tomada de decisão governamental”.

Para Barnard (1948, p. 27), portanto, a democracia seria um sistema de viabilizar e controlar decisões coletivas de modo não formalmente hierarquizado, como uma organização informal que conformaria “um sistema de governança”. Barnard, ao final da década de 1930, avançava um tema que vinha ganhando relevo na Economia, os dilemas de agência que se expandiam dos negócios ao sistema político e suas formas de solução institucional, que vinham sendo discutidos desde a década de 1920, com John Commons (1925), Karl Llewellyn (1925) e avançou nos anos 1930 com Berle e Means (1932/1999), e, principalmente, com Ronald Coase (1937). A obra de Coase foi essencial para o revigoramento do institucionalismo²⁰⁷ e influenciou a AED e a *Law & Economics* da Escola de Chicago, a governança econômica da Escola de Carnegie e ainda dialoga com a perspectiva ostrominana da Escola de Indiana. Coase inaugura, portanto, uma trilha de discussão sobre governança na Economia,²⁰⁸ nos EUA, que

²⁰⁷ O próprio Coase (1998, p.72) reconhecia, “costuma-se dizer, e pode ser verdade, que a nova economia institucional começou com o meu artigo, ‘*The Nature of the Firm*’ (1937), com a sua introdução explícita dos custos de transação na análise econômica”.

²⁰⁸ A sua influência em discussões relativas a Direito e Economia também o coloca como um debatedor similar ao que Simon fez para a crítica da Administração Pública, o adversário a ser confrontado. Nesse sentido, é em relação direta a ele que se opõe, por exemplo, a vertente da análise jurídica de Guido Calabresi. Segundo Pena Ferreira (2023, p. 52), “Coase permaneceu no *mainstream* da AED, ou seja, associado à ‘Escola de Chicago’, ao passo que Calabresi viria a ser um dos nomes de uma linhagem alternativa – a ‘Escola de New Haven’, cujos argumentos tendem a favorecer maior medida de intervencionismo estatal na economia”.

cumprir um papel similar ao de Goodnow ou Wilson para a Administração Pública (Barzel; Kochin, 1992; Kay, 2015; Medema, 2020).

Do lado da Economia, portanto, a discussão formal de governança remete a esse início do século XX, entre as décadas de 1920 e 1930, e seria por ela que se estabeleceria uma conexão a respeito da governança que entrelaçaria Ciência Política, Ciência Econômica e Teoria Organizacional: a perspectiva institucional (Williamson, 2005, p. 2; North, 2006, p. 4; Earl; Potts, 2011, p. 2). Huntington, Coase e Tricker, os pioneiros que formalizaram as primeiras preocupações com a governança em sentido moderno, compartilham entre si esse pano de fundo institucionalista. O ponto em comum dessas visões é que o Estado e a suas burocracias (Administração Pública) importam para definir as regras do jogo em que os mercados funcionam, sejam elas: a) as relações de negócios internacionais ou de política internacional sem uma hierarquia supranacional; b) as múltiplas relações entre agentes privados e públicos — em paralelo ou em rede — em uma determinada região para realizar uma determinada atividade (de produção ou consumo); c) os incentivos (normas, sanções, estruturas) que controlam a distribuição do poder por meio das responsabilidades juridicamente definidas entre quem tem a propriedade dos negócios e quem os controla no dia a dia. Com isso, conforme Stigler (1971, p. 3) definiu em seu influente artigo sobre o Neoinstitucionalismo econômico, “o Estado – a maquinaria e o poder do Estado – é um recurso potencial ou uma ameaça para todas as indústrias da sociedade”. Assim, embora possa haver falhas de governo, existirão situações em que a sua ação será indispensável, mesmo que, por vezes, ainda exista alguma ineficiência, como para corrigir falhas de mercado.²⁰⁹ A conexão entre o mundo organizacional e o econômico, com foco nas instituições, portanto, será fortemente trabalhada pela Escola de Carnegie²¹⁰, tendo em

²⁰⁹ Uma das consequências derivadas do reconhecimento das falhas de mercado é, justamente, a percepção de que haverá um confronto das liberdades no centro das democracias, em que, “por um lado, a orientação empresarial é considerada legítima e, na verdade, indispensável ao desenvolvimento da sociedade moderna”, mas, “por outro lado, a orientação empresarial representa uma ameaça à liberdade individual e precisa de ser continuamente contrabalançada pela fragmentação da sociedade”, especialmente à medida que comportamentos oportunistas permitirão que distorções nas alocações de recursos ocorram viabilizando a ocorrência de empresas com muito poder econômico capaz de limitar a liberdade de pessoas e organizações menores (Gomez & Korine, 2008, p. 46).

²¹⁰ De certa forma, as contribuições da Escola de Carnegie reabilitam a burocracia como um mecanismo legítimo de coordenação da ação coletiva, embora não seja o único nem necessariamente o mais eficiente. Matias-Pereira (2008b, p. 136) afirma que, “entre as diferentes propostas de reorganização burocrática”, haveria “duas variantes de prescrições”: uma seria “a tradição advinda da Administração Pública, que enfatiza aspectos relacionados à identidade, socialização, sistemas de crenças e capacitação da burocracia pública”; e a outra seria relacionada “na tradição disciplinar da economia, na qual a ênfase recai sobre os aspectos relativos à estrutura de incentivos com que se deparam os atores em uma organização burocrática, analisados a partir de uma perspectiva de indivíduos racionais que buscam maximizar os seus interesses e utilidades”. A Escola de Carnegie, dentro da evolução da teoria neoinstitucional, portanto, estaria vinculada à segunda abordagem.

Barnard²¹¹ um ponto teórico gerencial fundamental (Williamson, 1985; 1996; 2002; 2005; Fukuyama, 2004).

Esse retorno ao Estado pela teoria institucional combinado com a consolidação de um mundo multipolarizado e com escândalos financeiros dos anos 1980, denunciando vulnerabilidades nas relações acionistas-conselhos de administração, contribuíram para difundir a governança no setor público, ao final da década de 1990. O último impulso essencial foi a atuação de organismos internacionais, sobretudo, o Banco Mundial, a OCDE e o FMI, e das organizações não governamentais independentes, os chamados *think tanks* (Mcnabb, 2009; Chakrabarty; Bhattacharya, 2008; Bertucci, 2018; Djelic; Mousavi, 2020). Tais organizações elaboraram e publicaram relatórios, trabalhos de discussão (*Discussion Papers* ou *Working Papers*) e orientações (*guidelines*) que incentivavam a ampliação da discussão sobre governança corporativa e sobre a relação entre a governança e a governabilidade dos países. Um dos principais relatórios, nessa linha, foi o *Cadbury Report* (Cadbury Committee, 1992), formalmente intitulado como *Financial Aspects of Corporate Governance*, e que fora elaborado pela Comissão dos Aspectos Financeiros da Governança Corporativa, fundada em maio de 1991 pelo Conselho de Relatórios Financeiros da Bolsa de Valores de Londres, presidido, então, por Adrian Cadbury, empresário britânico. Esse relatório foi uma resposta ao escândalo dos relatórios financeiros fraudulentos e crimes financeiros cometidos por empresas cujas sedes administrativas eram britânicas como a *Polly Peck International*, as empresas do setor de mídia e comunicação do magnata Robert Maxwell, e a instituição financeira *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI).

O Relatório Cadbury influenciou as orientações que depois seriam elaboradas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), e propagadas como Princípios de Governança

²¹¹ Williamson (2002, p. 173–175) afirma que a teoria das organizações, com base em Barnard, Simon, March, Argyris, Scott e Cyert, auxiliou a construir a teoria da governança nos moldes discutidos pela economia institucional em, pelo menos, cinco lições fundamentais: a) ela descreve os comportamentos humanos de modo mais realista, principalmente em função da noção de racionalidade limitada, que teria como decorrência o fato de que “todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos” (Williamson, 2002, p. 174); b) as organizações apresentam regularidades ou padrões de controle para tentar influenciar o comportamento, sendo a hierarquia (burocratização) um desses padrões, que levam a consequências esperadas e inesperadas; c) existem formas diferentes de governança na sociedade (mercados, híbridos, firmas ou empresas, escritórios); d) boa parte da análise deve se voltar para a microanálise, a ação humana sob influência desses arranjos de governança e padrões de controle; e) a competição não é o único mecanismo de interesse da coordenação das ações, mas também a cooperação.

Corporativa (*The Principles of Corporate Governance*), divulgados pela primeira vez em 1999 cuja última revisão ocorreu em 2023, tendo sido aprovados pelos Líderes do G20. O Relatório Cadbury influenciou ainda a edição do Sarbanes–Oxley Act, de 2002, nos EUA, em resposta às fraudes contábeis envolvendo grandes empresas estadunidenses como a *Enron*, a *Tyco International*, *Adelphia*, a *Peregrine Systems*, a *Arthur Andersen* e a *WorldCom*, citada na literatura como “as falhas na desregulamentação da Califórnia” (Mcnabb, 2009, p. 192). Outros relatórios foram elaborados no Reino Unido, desde então, como *The Hampel Report*, em 1998, e documentos correlatos sobre a remuneração de conselhos de administração, como *The Greenbury Report*, de 1995, *Turnbull Report*, em 1999, o *Higgs Report* ou *Higgs Review* (*Review of the role and effectiveness of non-executive directors*) e o *Smith Report*, ambos de 2003 — em resposta aos escândalos contábeis das empresas estadunidenses em 2002. Todos esses elementos, combinados a críticas e resultados ruins da NPM, fizeram com que organismos internacionais passassem a adotar mais a palavra governança para abordar questões que, antes, eram tratadas como Administração Pública e Gestão Pública.

Isso aconteceu com a PUMA, na OCDE, e com o Banco Mundial e o FMI, que passaram a contar com estruturas organizacionais e publicações voltadas apenas para a governança, fazendo desta a sua orientação mais relevante relacionada diretamente à Administração Pública. O debate sobre Gestão Pública e Administração Pública foi internalizado dentro da discussão mais ampla sobre governança. O início dessa virada ocorreu com o *Working Paper 34899, Managing Development: The Governance Dimension*, do Banco Mundial, que inaugura o esforço internacional em prol da difusão da governança como mecanismo de análise de Estados e suas infraestruturas de Administração Pública e relações com mercado e sociedade. O memorando desse documento já afirmava que a “governança é uma palavra emotiva” (World Bank, 1991, p. 1), que evoca defesas e ataques fervorosos. Apesar disso, o termo foi adotado por enfatizar o caráter supranacional da distribuição de poderes e responsabilidades, definindo governança como “a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país” (World Bank, 1991, p. i). Conforme Santiso (2001, p. 5) discute, porém, esse relatório organiza uma preocupação com a governança que havia se iniciado, de forma menos estruturada, com o relatório sobre os conflitos sociais da África subsaariana, publicado dois anos antes, em 1989, apontando uma “crise de governança” na região. A partir disso, tem-se a definição trazida em 1991, e a sua modificação para a preocupação com a “boa governança”

(*Good Governance*), viabilizando, a partir de então, a eficiência na alocação de recursos e na definição de políticas públicas nos países.

Conforme Asaduzzaman e Virtanen (2018, p. 2910) destacam, a definição do Banco Mundial enfatiza dois pontos importantes: o foco no poder (“a forma como o poder é exercido”) e a inclusão da “gestão dos recursos econômicos e sociais” como algo que faz parte da governança. A gestão seria, portanto, algo menor que a governança. Além dessa definição, foi desenvolvida uma série de indicadores, denominados *Worldwide Governance Indicators* (WGI) criados para mensurar as percepções de famílias, empresas e cidadãos e cidadãs sobre a qualidade da governança em mais de 200 países e territórios. O WGI agrega dados de mais de 30 *think tanks*, organizações internacionais, organizações não governamentais e empresas privadas em todo o mundo. Conforme discutido por Fukuyama (2004, p. 10), os “indicadores de governança” impulsionaram a ampliação da discussão do tema, principalmente, pelo fato de a organização ter operacionalizado dados e estatísticas para estabelecer uma mensuração comparativa de estruturas de governança entre os países. Outro relatório importante foi o *Report of the Commission on Global Governance*, intitulado *Our Global Community*, que traz a definição segundo a qual “governança é a soma das muitas formas como os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns” (Chakrabarty; Bhattacharya, 2008, p. 3). O impacto desse relatório nas discussões de relações internacionais impulsionou o número de publicações sobre o tema, incluindo a criação do periódico *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, em 1995.

Conforme Goldin (2013) argumenta, o FMI também incorporou a governança global em sua agenda, por meio da *Guidance Note* emitida em 1997, *The Role of the IMF in Governance Issues*. Em 2018, segundo Asaduzzaman e Virtanen (2018), adotou o *Framework for Enhanced Engagement on Governance*, demonstrando a evolução contínua nessa ênfase da boa governança como condição para linhas de financiamento. Segundo Goldin (2013, p. 3), portanto, o efeito geral foi que “a ONU, a OMS, o FMI, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras instituições encarregadas da governança global” patrocinaram “reformas” da Administração Pública expandindo e internacionalizando a discussão sobre governança, tal como já havia ocorrido quando do surgimento da NPM.

Assim como nos movimentos anteriores, também a atuação de organismos internacionais e a criação de periódicos científicos serão importantes na divulgação da governança. *Governance* é um periódico científico de Ciência Política e Administração Pública publicado pelo Comitê de Pesquisa sobre Estrutura e Organização do Governo (*International Political Science Association's Research Committee on the Structure & Organization of Government* – SOG) da Associação Internacional de Ciência Política. A SOG é um comitê de pesquisa da Associação Internacional de Ciência Política (*International Political Science Association* – IPSA), estabelecido como um grupo de estudo com a IPSA em 1988, tornando-se mais tarde o Comitê de Pesquisa 27. A primeira edição da *Governance* foi também no ano de 1988. *Corporate Governance – An International Review*, por sua vez, é um periódico científico voltado para as discussões relativas à governança corporativa fundado em 1992, portanto, quatro anos após o periódico de Ciência Política. Esses movimentos demonstram que a evolução da discussão sobre governança, tanto pública quanto corporativa, avançam na década de 1990, já no ápice do movimento da NPM. A partir de 1994, passa a ser publicado o periódico *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, que conta com o apoio da *Academic Council of the United Nations System* (ACUNS).

Apesar dessa complexa matriz conceitual (Ciência Política, Economia e Teoria Organizacional) e da forte mobilização internacional (organismos internacionais, não governamentais e *think tanks*), a governança é reincorporada à Administração Pública com força social e sem consistência teórica, sobretudo, por ser uma reincorporação de um termo antigo e que, dada a conjuntura neoliberal, ainda não poderia ser tratado como uma valorização do Estado. Já se discutiu que governança era um termo relacionado à ideia de governo, como dirigir ou orientar a navegação, oriundo dos termos *kubernáo*, *gubernatio* e *gubernatio* na Antiguidade Clássica, tendo ficado indistintamente associado às ideias de gestão e administração até a Idade Média, conforme analisaram Dunsire (1993), Mayntz (1993, 1998), Torfing *et al.* (2012), Stivers (2008), Tournier (2007), Goldin (2013) e Vicher (2014). A alusão à navegação foi uma das imagens mais influentes da NPM, quando o movimento Reinventando o Governo difundiu a imagem de que, na grande embarcação que seria a sociedade, o Estado — com sua Administração Pública — deveria mais dirigir ou pilotar (*to steer*) do que remar (*to row*). A ideia do *steering rather than rowing* foi traduzida no Brasil como “navegando em vez de remar” (Osborne; Gabler, 1995, p. 31–36), mas, a julgar pelas traduções de outros idiomas e pelas interpretações atuais, discutidas por Gaudin (2014), Tourmier (2007) e Vicher (2014), sua

tradução seria mais próxima da ideia de dar as direções em vez de remar. Essa noção do *steering*²¹² — dar as direções — difundiu-se pelo debate acadêmico, como discutiram Barlow e Röbert (1996), Denhardt e Denhardt (2000) e Peters (2011), e se tornou uma imagem recorrente cujo maior embate era discutir se ela representava o esvaziamento do Estado ou o desaparecimento do Estado.

A princípio, sob domínio da influência econômica e política, prevalecerá a ideia do menor Estado possível, decorrente da reabilitação da visão contratualista. De um lado, na Economia, “o conceito de firma como função de produção é suplantado (ou aumentado) pelo conceito de firma como estrutura de governança” (Williamson, 1985, p. 16); de outro, na Teoria Organizacional, entende-se “a corporação como um nexo de contratos” (Bainbridge, 2008, p. 28). A estrutura de governança são as medidas tomadas para reduzir os custos de contratação, entre as quais encontram-se as medidas jurídicas. O contratualismo, nesse sentido, unifica Direito, Economia e Organizações. É em virtude dessa conjunção de fatores que, conforme Islam (2018, p. 2772), comenta, “diz-se que a governança tem três componentes: econômico, político e administrativo”. Ele está presente na necessidade das organizações para minimizar custos de transação e no entendimento das organizações como pontos de contatos contratuais entre proprietários e gestores. Em termos da teoria econômica, a empresa como nexo de contratos é uma definição que remete também a Ronald Coase, conforme Saddi e Pinheiro (2005, p. 138) argumentam. Aproximam-se, assim, as propostas da Escola de Carnegie com as proposições da *Law & Economics* e da Análise Econômica do Direito da Escola de Chicago (Hosseini, 2003).²¹³

Diante disso, surgirá a perspectiva da governança pública que considerará, de maneira geral, que todas “as transações podem ser modeladas como uma situação que envolve dois atores, um chamado agente e, o outro, principal” (Matias-Pereira, 2008b, p. 136–137)²¹⁴. A defesa teórica

²¹² Mayntz (1993, p. 10) afirma que essa imagem da navegação já era utilizada no debate alemão sobre coordenação das atividades do setor público em interação com a sociedade em geral, por meio de outra palavra, *Steuerung*, que é o radical germânico de onde advém a palavra inglesa *Steering*.

²¹³ Conforme Dolfma & McMaster (2007, p. 558) argumentam, a conexão entre Chicago e Carnegie ocorre pela ideia de que todas as trocas econômicas podem ser tratadas como uma única transação genérica mediada pela transferência dos direitos de propriedades, ou seja, conectando economia e direito; assim, “a abordagem de Chicago, tipificada especialmente por Gary Becker, Richard Posner e Ronald Coase, reduz o rico delineamento de transações de Commons a, essencialmente, um, o de troca de mercadorias num mercado abrangente e onnipresente”. Um mercado regulado juridicamente, operacionalizado organizacionalmente pelas firmas e tornado eficiente pela análise econômica.

²¹⁴ Conforme Matias-Pereira (2008b, p. 137) discute, “o problema contemplado, então, pela teoria do agente-principal está relacionado à existência de informação assimétrica entre agente e principal, visto que o custo do

da governança como mecanismo adequado de coordenação da ação coletiva passa, portanto, por expandir a visão agente-principal para uma visão contratualista do Estado em que os arranjos de governança possíveis se estruturam com foco na minimização de custos de transação²¹⁵. Os “custos de transação”, segundo Williamson (1985, p. 19), “são os equivalentes econômicos da fricção [atrito] nos sistemas físicos”. Eles tornam as transações mais caras, assim como a fricção dissipa energia na Física. Eles se constituem em todos os gastos (dispêndios) que se têm que incorrer para conseguir superar as limitações de informação que podem favorecer comportamentos oportunistas que gerem externalidades negativas na economia; enfim, todos os gastos necessários de controle, monitoramento e fiscalização para que uma transação ocorra sem gerar danos colaterais indesejados. Será a ênfase ainda maior no Estado como instituição reguladora para minimizar custos de transação.

Conforme Rahman (2020, p. 20) discute, essa defesa do Estado Regulador nesses termos, ainda maior que no movimento da NPM, decorre da “visão ‘gerencial’ da economia política” que assume duas pressuposições: a) primeiro, “que os propósitos da ação estatal são otimizar o funcionamento de um mercado livre desejável e eficiente”; e b) segundo, “que esses propósitos devem ser alcançados por meio do uso de reguladores tecnocráticos especialistas operando à parte dos fluxos e refluxos comuns da política democrática”. Essa percepção ensejará a recuperação da crítica à tecnocracia sob o Estado Regulador, como a feita por Tucker (2018) a respeito dos poderes não eleitos de órgãos de fiscalização e controle da economia, como Bancos Centrais, e a de Habermas (2015), sobre a oposição entre democracia e tecnocracia²¹⁶ no mundo contemporâneo.

controle total para o principal é tão elevado que não compensaria contratar o agente. No entanto, o agente, como único que detém todas as informações sobre o seu próprio desempenho, pode utilizá-las de forma oportunista”.

²¹⁵ Segundo Matias-Pereira (2008b, p. 137), essa visão do neoinstitucionalismo na discussão sobre Administração Pública “adota o paradigma contratualista no exame das relações entre indivíduos, entre instituições, ou entre ambos (indivíduos ou grupos de instituições)”. Todas as relações podem ser vistas como nexos de contratos em que pessoas pagam para que outras cumpram determinadas atividades. O povo paga os políticos e os burocratas, e os burocratas contratam empresas em parcerias público-privadas ou terceirizando. As empresas contratam funcionários. Uma extensa rede de contratações permeadas por conflitos de delegação de responsabilidade e exigência de responsabilização pelos resultados.

²¹⁶ Adams, Balfour e Reed (2006, p. 682) afirmam que “a cultura da racionalidade técnica permitiu uma nova e desconcertante forma de mal conhecida como mal administrativo [*administrative evil*]”. De acordo com Adams, Balfour e Reed (2006, p. 682), a peculiaridade do mal administrativo é que sua aparência é mascarada. O mal administrativo pode ser mascarado de muitas maneiras diferentes, mas “a sua característica comum é que as pessoas podem envolver-se em atos de maldade sem terem consciência de que estão, de fato, fazendo algo de errado”. A diferença básica entre o mal tal como apareceu ao longo da história humana e o mal administrativo, que é um fenômeno fundamentalmente moderno, é que este não é tão facilmente reconhecido como mal. Adams, Balfour e Reed (2006) estabelecem um diálogo com Hannah Arendt e a banalidade do mal para realizar a sua análise.

Do ponto de vista teórico, portanto, é a partir da confluência de conceitos e debates destas três perspectivas, governança corporativa (gestão empresarial), governança econômica (economia neoinstitucional) e governança e governabilidade (ciência política), que se chega às bases para o surgimento da governança pública como movimento dominante de discussão da Administração Pública no pós-NPM. A confluência das três perspectivas é dada pela análise institucional que apresenta um olhar que combina Direito, Economia e Organizações. Dada a multiplicidade de vertentes e teorias, a governança também não se sustenta como um corpo teórico homogêneo, e uma das suas principais características é a diversidade de abordagens que partem de algum debate institucional sobre governança, sendo as principais: a) Nova Governança Pública (*New Public Governance*); b) Governança Participativa (*Participative Governance*); c) Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*); d) Governança Colaborativa (*Collaborative Governance*); e) Governança Democrática; e f) Gestão Pública Colaborativa Centrada no(a) Cidadão/Cidadã (*Citizen-Centered Collaborative Public Management*). A Nova Governança Pública (NGP) é a principal vertente desse conjunto, tendo as outras como derivações ou complementações desta.

Dada a influência do multilateralismo europeu, sobretudo, após a formação da União Europeia, o tema da governança é um pouco mais enfatizado e sistematizado na Europa que nos EUA, como discutem Torfing *et al.* (2012, p. 25). Segundo Torfing *et al.* (2012, p. 25–29), isso diferencia regionalmente as discussões sobre governança pública: a) o debate europeu é bastante centrado no funcionamento da União Europeia; b) o debate norte-americano, em como se “pode melhorar o papel dos atores privados na produção e prestação de serviços públicos”; c) o sul-americano, “tem sido um debate sobre governança neoliberal promovido por organizações internacionais alinhadas no consenso de Washington”; d) o africano foi “desencadeado pelo Banco Mundial” e se pauta por discutir “reformas da política econômica, enfatizando a necessidade de disciplina econômica, privatizações e desregulamentação”; e e) no Norte e Leste da Ásia, o debate é em torno da “boa governança” em relação às dificuldades da região em enfrentar práticas de corrupção. Observa-se, portanto, à exceção da discussão europeia, que todas as demais são relacionadas a temáticas da época da NPM, como neoliberalismo, consenso de Washington, boa governança, privatizações, desregulamentação. Não haveria nada de novo, a não ser, a ilusão de que o Estado não está presente nessas discussões.

De todas as variações de discussão sobre governança pública (colaborativa, digital, participativa, de coprodução), porém, a NPG é a única que apresenta alguma organização, ainda incipiente, em termos de escolas de pensamento (Mai, 2018). O principal teórico e sistematizador do debate da NPG é o cientista político britânico Roderick A. W. Rhodes. Apesar de toda a miríade de definições e indefinições acerca da incorporação da discussão sobre governança ao debate de Administração Pública, existe uma convergência de entendimentos que aponta a sua retomada, ao final do século XX, a partir do seu livro, *Understanding Governance*, de 1997 (Rhodes, 1997). Rhodes (1997, p. 3) inicia a sua abordagem dizendo que o “Modelo de Westminster” é o aparato contra o qual a sua análise se projeta, ou seja, tal como a NPM já propunha, demonstra-se que o foco seria apresentar uma alternativa ao modelo tradicional de Administração Pública britânico. A partir dos trabalhos de Rhodes (1997; 2012; 2012), Klijn e Koppenjan (2000), Mayntz (1993; 1998), Pierre e Peters (2005) e Bevir (2007), é possível identificar as principais vertentes associadas à discussão da governança pública:

- a) a **Escola Inglesa de Governança** ou a Anglo Escola de Governança (*The Anglo-Governance School*): surge na Inglaterra, nos anos 1990, principalmente a partir do trabalho de Rhodes (1997) e, segundo Bevir (2007, p. 26), parte da ideia de que houve “uma consequência não intencional das reformas neoliberais” que foi “uma nova explosão de redes” na sociedade. A ênfase da Escola Inglesa recairia sobre a capacidade de grupos sociais conseguirem constituir uma auto-organização independente na prestação do serviço público, fora do domínio hierárquico do Estado. De acordo com Bevir e Rhodes (2006), os defensores de tal abordagem pesquisam, portanto, como as formas de autoridade informal das redes complementam e suplantam a autoridade formal do governo (Marinetti, 2003; Bevir, 2007, p. 26; Rhodes, 1997; 2012; 2021). Rhodes (1997, p. 15) definiu uma das mais difundidas conceituações de governança, segundo a qual “governança refere-se a redes interorganizacionais auto-organizadas, caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras do jogo e autonomia significativa em relação ao Estado”. A sua finalidade, portanto, é ser um modo de organização alternativo ao Estado²¹⁷;

²¹⁷ Rhodes (1997, p. 47) defenderia, então, haver cinco tipos de governança e apresenta uma classificação que não foi precisa, misturando visões sobre o Estado, movimentos ou perspectivas teóricas, o que contribuiu para que o debate sobre NPG se sistematizasse de modo confuso; são eles: a) a governança do Estado Mínimo; b) a governança corporativa; c) a governança da NPM; d) a boa governança; e) a governança do sistema socio-cibernético; e e) a governança das redes auto-organizadas.

- b) A **Escola Holandesa de Governança** (*The Dutch Governance School*):²¹⁸ é influenciada pela ciência política e pelas ciências econômicas e defende que a sociedade pode, de fato, vir a ser o ator mais poderoso na prestação de serviços públicos, dada sua capacidade de se organizar para escapar do poder do Estado e suas tentativas de regulamentação (Kickert; Klijn; Koppenjan, 1997; Klijn; Koppenjan, 2000; Pierre; Peters, 2005);
- c) A **Escola da *Steuerungstheorie***: funda-se na Alemanha, na década 1960 e 1970²¹⁹, principalmente por Renate Mayntz e Fritz Schapf, no Instituto Max Planck. Segundo Mayntz (1998, p. 7), a *Steuerungstheorie* indica “um novo modo de governar [*governing*] que é distinto do modo de controle hierárquico” tradicional das burocracias. Na *Steuerungstheorie* alemã, o Estado não perde o seu papel central na sociedade e não se limita a dar direções, ele efetivamente se mantém controlando os diversos arranjos existentes, mesmo os com maior participação do mercado. Segundo Mayntz (1993, p. 10), “o conceito de ‘*Steuerung*’, quando apareceu pela primeira vez na macrosociologia alemã, veio da tradução do termo anglo-saxão ‘*Control*’”, já tendo sido debatido na sociologia alemã de meados do século XX, sobretudo, em função da obra de Talcott Parsons cuja análise do “controle hierárquico” foi traduzida para o alemão como *Steuerungshierarchie*. Isso teria feito com que a visão germânica de governança se construísse em separado do debate de anglo-saxão sobre o tema, pois nela tem-se a figura do Estado como coordenador-controlador, e não apenas como quem aponta as direções. A ciência política alemã, portanto, segundo Mayntz (1993; 1998), adotará a noção de *Steuerung* para descrever as várias formas de controle exercido pelo Estado, podendo ser tanto uma ação direta executando uma política pública por meio da infraestrutura do Estado (Administração Pública) quanto uma ação de regulação,

²¹⁸ Enquanto Rhodes (2021) trata da Escola Inglesa de Governança e Escola Holandesa de Governança como grupos de intelectuais e de pesquisa mais ou menos formais, Pierre e Peters (2005) consideram a Escola Holandesa como um dos cinco modelos de governança: a) Estatismo (*étatisme*); b) Liberal-democrático; c) Estado-cêntrica; d) A Escola Holandesa de Governança; e e) Governança sem Governo. Isso demonstra uma insistência em tratar a governança como uma questão meramente prática, de modelos de organização, algo que também é comum à NPM.

²¹⁹ O pioneirismo da abordagem moderna alemã tem sido reconhecido mais recentemente. Rhodes (2012, p. 34), por exemplo, enfatiza que os trabalhos da *Steuerungstheorie* se destacam como um “dos primeiros a tratar as redes não como intermediação de grupos de interesse, mas como um modo de governança”. Essas discussões tratam, portanto, do lado político da governança, e o seu debate teria evoluído principalmente para a discussão de relações internacionais. O lado econômico da governança, porém, que se tornaria dominante, foi o herdado do neoinstitucionalismo econômico influenciando também o lado gerencial, da governança corporativa. A princípio, porém, todas essas visões partem de uma mesma preocupação: diferenciar governo e governança.

contratação ou coordenação de outros agentes, usualmente do mercado, na produção da ação concreta da política na sociedade; e

- d) **A perspectiva neoliberal da Governança Pública:** é a que se desenvolve a partir do aprofundamento das visões da NPM, seria representada pela NPG em sua versão mais radical que acredita, especificamente, no Estado Mínimo (Bevir, 2007), ou que constitui aquilo que Rhodes (1997, p. 47) definiu como governança do Estado Mínimo. Embora não seja citada dessa maneira, as características de tal perspectiva usualmente coincidem com o que se define como a NGP. A perspectiva neoliberal, conforme Rhodes (1997, p. 17–19) discute, mantém o foco no processo de “esvaziamento do Estado” (*hollowing out the state*), que vinha ocorrendo desde a década de 1970.

De todas essas escolas de pensamento sobre a governança moderna aplicada ao setor público, a que se tornou hegemônica foi a neoliberal sob a denominação da NGP. A literatura especializada situa o surgimento da Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG)²²⁰ na década de 1990, consolidando-se no início dos anos 2000, ou seja, logo após o ápice de difusão da NPM por vários países, ocorrida cerca de dez anos antes. O que é possível depreender é que, para a maior parte da literatura sobre governança pública, a governança se tornou algo contraditório que, ao mesmo tempo, é maior que a gestão e maior que o governo porque pode englobá-los em suas redes e interações; e, ao mesmo tempo, menor que a gestão e o governo, podendo ser controlada por eles. A única certeza seria a de envolver múltiplos agentes sociais, níveis e locais diferentes, mas a falta de precisão conceitual dificulta a compreensão de como essas relações se estabelecem, conforme analisam Rhodes (1996; 1997; 2021), Bovaird e Löffler (2003), Pierre e Peters (2005), Kissler e Heidemann (2006), Lynn Jr. (2006), Klijn (2008; 2010), Offe (2009), Osborne (2010), Posner (2010), Osborne (2010), Bevir (2007; 2011), Fischer (2012), Levi-Faur (2012), Martins e Marini (2014), Pollitt e Bouckaert (2017), Liddle (2018), Goldfinch e Yamamoto (2019) e Eriksson *et al.* (2020).

Ainda mais do que o ocorrido com a NPM, portanto, a NPG — como principal exemplo da perspectiva da Governança Pública — é usualmente defendida como “um conjunto de doutrinas e abordagens” (Liddle, 2018, p. 968), sem muita coesão interna. Em função disso, conforme

²²⁰ Aqui também se optará pela sigla NPG para referir-se à Nova Governança Pública, a partir do acrônimo de sua terminologia em inglês *New Public Governance*, pois NGP, que seria o acrônimo derivado do termo em português, poderia induzir ao entendimento de se tratar da Nova Gestão Pública. Assim, fica mais fácil diferenciá-las como NPG e NPM.

Liddle (2018, p. 971) discute, a NPG carrega, desde o seu surgimento, a mesma característica de imprecisão por ter utilizado a noção de governança de maneiras substancialmente diferentes (ora como um conceito prático, ora como normativo) e em discussões divergentes em campos como economia e política externa, tornando o seu debate difícil e, por vezes, inconsistente. Segundo Asaduzzaman e Virtanen (2018, p. 2911), porém, apesar das “diferenças nos seus significados, os proponentes da governança enfatizam três questões importantes”, que seriam “a descentralização”, a formação de “um sistema” de relações entre órgãos públicos e privados estruturado “em rede”, e “o reforço da participação” de cidadãos e cidadãs. Se a NPM havia diminuído o debate sobre democracia e participação, a NPG tentaria trazer de volta essas questões para o *mainstream*, ainda que com visões limitadas sobre o assunto.

Rhodes (2021, p. 237) afirma ter ocorrido “três ondas de Nova Governança Pública – governança em rede, metagovernança e governança descentrada”. A primeira onda é a da formação das principais escolas (a *Steuerungstheorie*, a Escola Inglesa de Governança e da Escola Holandesa de Governança). Ela se caracteriza pelo reconhecimento de que as relações entre o Estado e a sociedade poderiam ser analisadas por meio de interações que vão além da burocracia hierarquizada, combinando outros agentes na sociedade, tecendo uma teia ou uma rede de relacionamentos. A segunda onda é constituída pelos críticos à primeira, sobretudo, contra o argumento de que o Estado deveria ter sido esvaziado, defendendo, segundo Rhodes (2021, p. 243), a manutenção do seu papel “na garantia da coordenação na governança e na utilização da negociação, da diplomacia e de modos informais de orientação”, que ele chamou de metagovernança. A terceira onda, por fim, seria relativa à abordagem interpretativa, em que se observa uma mudança de foco nos “padrões de governança”, centrando-se mais nas “interpretações dos próprios intervenientes sobre as suas crenças e práticas” (Rhodes, 2012, p. 39) do que apenas na definição formal do funcionamento das redes de atuação.

Essa posição foi revista por Rhodes (2021, p. 246), aparentemente, para tentar deixar menos ambíguo o que ele defendia por interpretação. Nesse sentido, ele passa a afirmar se tratar de uma “governança descentrada”, em que se “muda de um foco de cima para baixo [*top-down*] nas intenções das elites centrais para uma análise de baixo para cima [*bottom-up*] das crenças e práticas dos cidadãos e dos burocratas de rua”. Nesse ponto, começam a surgir trabalhos isolados, não vinculados a essas escolas, que combinam questões de políticas públicas com

arranjos em rede ou demais temas comuns à questão da governança, como participação ou controle social (Kickert; Klijn; Koppenjan, 1997; Klijn; Koppenjan, 2000).

Apesar dessas fragilidades teóricas, o enfoque da governança, tendo como principal exemplo a NPG, tornou-se dominante no debate sobre Administração Pública no início dos anos 2000. A sua falta de precisão impulsionou um uso indiscriminado da governança levando ao surgimento de diversas abordagens, sem tanta conexão direta umas com as outras, sem muitas referências à NPG, tornando o debate ainda mais fragmentado e disperso. De um modo geral, no entanto, pode-se indicar que as principais vertentes atuais da governança dialogam com algum dos seguintes subtipos: a) **Governança Participativa** (*Participative Governance*) – que tenta recuperar a discussão sobre a atuação individualizada de cidadãs e cidadãos no controle e na própria prestação do serviço público; b) **Governança da Era Digital** (*Digital Era Governance*) – enfocando como as transformações tecnológicas modificaram a relação entre cidadãs e cidadãos em relação aos serviços públicos; c) **Governança Colaborativa** (*Collaborative Governance*) – que enfatiza não só a participação individual, mas a atuação de grupos sociais diversos (públicos e privados), agindo em cooperação para a prestação de serviços públicos; d) **Governança e Democratização** – busca recuperar o debate sobre prestação de serviços públicos e democratização de acesso, cobertura e participação; e e) **Gestão Pública Colaborativa Centrada no Cidadão** (*Citizen-Centered Collaborative Public Management*) – tenta manter a governança como algo a serviço da gestão, mas orientada para as demandas de cidadãs e cidadãos, enfocando os diversos arranjos políticos existentes na sociedade para controle e prestação dos serviços públicos (disputas sociais, eleitorais, intercâmbio de informações, ações voluntárias e deliberativas). Esses subtipos são resumidos no quadro a seguir.

Quadro 13 – Subtipos de perspectivas de Governança Pública

Subtipo de Governança Pública	Elemento Político diverso da NPM	Características	Discussão acadêmica
A) Governança Participativa (<i>Participative Governance</i>)	Participação de Indivíduos na definição de Políticas	Reconhecimento da relevância da participação social na definição política das ações a serem executadas pela Administração Pública. Intensificação da agenda internacional de discussão patrocinada pelos organismos multilaterais (ONU, Banco Mundial e União Europeia).	Baiocchi (2003); Fischer (2012); Wiesel e Modell (2014); Bryer e Alvandipour (2021)
B) Governança da Era Digital (<i>Digital Era Governance</i>)	Melhoria de acesso ao serviço público por meio da instituição do Governo Eletrônico	Tecnologias e sistemas de informação mudaram o Governo e aniquilaram a NPM (Dunleavy <i>et al.</i> , 2006; Dunleavy <i>et al.</i> , 2007), pois a transformação tecnológica deixa de afetar apenas os processos administrativos mais internos (<i>back-office</i>) e passa a condicionar de maneira importante as relações entre agências governamentais e a sociedade civil (<i>front-office</i>).	Fountain (2001); Dunleavy <i>et al.</i> (2006; 2007); O'Neill (2007); Regner <i>et al.</i> (2010); Greve (2015); Young (2020)
C) Governança Colaborativa (<i>Collaborative Governance</i>)	Participação não apenas de indivíduos, mas de grupos sociais organizados (Empresas, ONGs, Associações), e não apenas na definição, mas na prestação direta de vários serviços públicos	Para Prysmakova-Rivera e Pysmenna (2021, p. 80), a governança colaborativa é, basicamente, “uma ferramenta generalizada para resolver ou minimizar as consequências negativas dos complexos problemas sociais multidimensionais que não podem ser resolvidos por uma única organização”. Assim, não há apenas uma abordagem para governança no setor público, mas várias, e se propõe integrá-las, especialmente, a Nova Governança Pública (Osborne 2010), a governança em rede (Klijn 2008) e a Inovação Aberta (Fulsgang, 2008).	Fulsgang (2008); Klijn (2008); Osborne (2010); Prysmakova-Rivera e Pysmenna (2021); Osborne <i>et al.</i> (2022); Maulana e Decman (2023)
D) Governança e Democratização	Participação política organizada e inclusiva que vai além da gestão interna do Estado, ocorrendo de modo difuso na Sociedade	Retorno do debate político sobre burocracias e democracia, fazendo a reconciliação entre política e administração que estavam separadas desde a hegemonia dada pela Administração Pública Ortodoxa. O político é maior que a gestão e envolve mecanismos de controle e participação democrática na sociedade que vão do voto ao monitoramento da prestação de serviços e participação na sua execução.	Strumińska-Kutra (2018); Overeem (2021)
E) Gestão Pública Colaborativa Centrada no Cidadão (<i>Citizen-Centered Collaborative Public Management</i>)	Organização em rede dos diversos modos de engajamento cívico e de participação política para atender a uma demanda específica da sociedade	Envolvimento cívico como qualquer atividade, individual ou coletiva, dedicada a influenciar a vida coletiva do sistema político, em abordagens diferentes, com múltiplos agentes: a) Abordagens Adversariais (disputas sociais); b) Abordagens Eleitorais (votar, concorrer a cargos públicos, voluntariar-se para uma campanha); c) Abordagens de intercâmbio de informações (audiência legislativa e consultas públicas); d) Abordagens da Sociedade Civil (ênfatar a ação de organizações voluntárias); e) Abordagens deliberativas (lado oposto do espectro dos tipos adversários de envolvimento cívico, são aquelas que procuram criar um “nós” universal. Buscam consenso).	Cooper, Bryer e Meek (2006); Crosby, Stone e Bryson (2015); Kim (2020)

Fonte: elaboração própria.

Em comum, esses subtipos procuram resgatar a participação civil que se relaciona, de alguma forma, com a preocupação com a democratização do serviço público como acesso, prestação e controle (Baiocchi, 2003). Essa recuperação, porém, não ocorre no nível de reflexão moral (ético-política), mas como questão prática de envolvimento de cidadãs e cidadãos, e grupos sociais organizados privados (com fins lucrativos ou não), na prestação de serviços públicos. Um impulso para a sua discussão foi o aprofundamento dos trabalhos de ciência política, acerca do déficit democrático em países desenvolvidos nos anos 1990, contrariando a orientação triunfalista de Fukuyama (1992) (McCaffrey; Faerman; Hart, 1995).

Do ponto de vista da Ciência Política (Nobre, 2004), do Direito (Thireau, 2009) e da Filosofia (Balibar, 2011), não há novidade no reconhecimento da relevância do engajamento político na esfera pública. Trata-se, por exemplo, de um ponto profunda e amplamente analisado por Arendt (1958/2007; 1961; 1993/2006) e Habermas (1962/2003; 2023), a partir da reconstituição que ambos fizeram da origem do público como espaço de engajamento político no pensamento ocidental, remetendo à reflexão sobre a interação público e privado na antiguidade clássica greco-romana. Assim, conforme Bryer e Alvandipour (2021, p. 19) ressaltam, mesmo em países desenvolvidos, como no caso dos EUA, nessa agenda diversa de governança “foram introduzidos elementos de preocupação democrática, embora nem sempre com objetivos normativos de empoderamento das pessoas”. Há mais esforço em demonstrar o esvaziamento do Estado que o da efetivação de direitos.

Fischer (2012), Wiesel e Modell (2014) e Bryer e Alvandipour (2021) defendem, porém, que a Governança Participativa pode vir a ser uma teoria da governança que enfatize o envolvimento ou engajamento democrático que pode seguir uma trilha habermasiana, que enfoca a participação enfatizando a criação de arranjos institucionais para: a) promover o empoderamento de cidadãos e cidadãs; b) realizar melhorias nos processos de comunicação, diálogo e discussão de políticas públicas; e c) desenvolver capacidades ou competências nas comunidades locais. O foco, segundo Fischer (2012), seria o autodesenvolvimento (emancipação) das comunidades e dos indivíduos, e, para tanto, trabalha-se a ideia de aprimorar a capacidade de ação das pessoas (físicas e jurídicas) envolvidas. Nessa linha, Fischer (2012) cita os exemplos do Orçamento Participativo iniciado em 1989, em Porto Alegre, no Brasil, e do processo de planejamento de Querala (*Kerala*), na Índia, iniciado em 1996. Existe, portanto, um movimento de redirecionamento da discussão da governança para fora da NPG, próxima

aos debates críticos sobre arranjos institucionais alternativos que poderiam ser definidos para viabilizar a participação política efetiva e a emancipação (Farmer, 2005; Stivers, 2008; Cutting; Kouzmin, 2011; Box, 2014; Grossman; Holzer, 2015; Guy, 2017). Nesse sentido, conforme Brown (2018, p. 2425) discute, “a governança não é, portanto, simplesmente a afirmação de regras ou normas, mas sim os processos pelos quais as normas e instituições são produzidas e a autoridade e a legitimidade são estabelecidas”, e estaria relacionada, como Kissler e Heidemann (2006, p. 480) argumentam, com a ideia de “mudança na gestão política”.

A NPG traz a discussão democrática envolta em um linguajar gerencial, esvaziado em termos políticos. Assim, discute-se democracia como “modo como as partes interessadas [*stakeholders*] interagem umas com as outras para influenciar os resultados das políticas públicas” (Bovaird e Löffler, 2003, p. 6). Os termos, portanto, serão os adaptados da governança corporativa — cidadãos e cidadãos como partes interessadas (*stakeholders*), ou como um tipo político mais abrangente que acionistas (*shareholders*). Keast (2021, p. 123) afirma, então, que defensores da NPG entendem que múltiplas formas de democratização e de participação (colaboração, participação e coprodução) estão sendo discutidas e que, por isso, ela “abrange tanto um Estado plural (múltiplos atores interdependentes) quanto processos pluralistas (múltiplos mecanismos)”. Esses pluralismos, porém, nada mais são que modos já conhecidos de transferências de prestação de serviços públicos para empresas privadas e organizações não governamentais, sob vários tipos de contratação diferentes (parecerias público privadas, acordos de cooperação, terceirizações) e, eventualmente, privatizações (venda de ativos do setor público). O que muda é a nomenclatura, em que, segundo Frederickson e Frederickson (2007, p. 21), alternam-se os termos “Estado vazio [*Hollow State*], governo por procuração [*government by proxy*] e burocracia paralela [*shadow bureaucracy*]”. Conforme Marinetto (2003, p. 594) conclui, a NPG se apropriou do discurso gerencialista para capturar a oportunidade de crescimento da discussão sobre governança, e passou-se a adotar “frases marcantes, como ‘esvaziar o Estado’”, mesmo que o Estado continuasse sendo responsável, sobretudo, por controlar as subcontratações, realizar os pagamentos e fiscalizá-los.

Contraditoriamente, portanto, na Governança Pública, da “governança sem governo”, o Estado continua sendo o centro de controle, contratação e pagamento, mantendo a maior parte da responsabilidade financeira pela execução do serviço prestado pelas organizações não

governamentais, com ou sem fins lucrativos. Aparentemente, o Estado tem de se apagar, sem deixar de existir para continuar subsidiando os arranjos favoráveis ao mercado.

Uma das ideias mais disseminadas é a de rede, tentando demonstrar a quebra do domínio da hierarquização burocrática (Stubbergaard; Uhlin, 2018, p. 1349). Nesse sentido, uma definição que é praticamente onipresente na NPG é a de governança em rede, como “o uso de instituições formais e informais, autoridade e colaboração para alocar recursos e coordenar ações conjuntas de diversas partes interessadas” (Hu; Kapucu, 2021, p. 95). Apesar dessa ênfase, o controle do Estado usualmente se mantém presente, o que levou à compreensão da NPG, por vezes, como “redes verticais articuladas”, tendo o Estado como responsável no topo (Frederickson; Frederickson, 2007, p. 13). Por mais que se insista no discurso do *Hollow State*, na prática, o Estado não deixa de aparecer. Apesar de ser defendida como uma novidade da NPG, a noção de redes também não é exclusiva dessa abordagem, muito menos restrita a este debate, sendo a discussão de redes antiga na sociologia (Castells, 1999/2012; Van Dijk, 2013), com origens que remetem a Simmel, Tönnies e Durkheim. As visões mais críticas de redes tampouco são incorporadas na literatura hegemônica de governança pública, em especial, nos trabalhos de Latour (1994; 1996; 2002). A NPG se caracteriza por enfatizar questões mais práticas do que as reflexões apresentadas por essas teorias.

5.4. Recuperando a tese perdida: a Administração Pública como ciência normativa centrada na reflexão moral (ético-política)

No início da década 1970, conforme Marini (1971a, p. 348–349) comentava, a percepção tanto de quem trabalhava diretamente nas burocracias (*practicioners*) quanto no campo acadêmico era de que o campo da Administração Pública estava perdendo relevância. A solução, segundo ele, seria adotar um caminho metodológico distinto para recuperar a sua importância, indo em direção ao pós-positivismo. Quatro movimentações, portanto, indicariam uma mobilização em torno da recuperação de sua importância, sendo centradas no resgate da reflexão moral da Administração Pública como ciência normativa: a) a realização das **Conferências de Minnowbrook**; b) a fundação da **Public Administration Theory Network (PAT-Net)**; c) o surgimento da **Nova Administração Pública (New Public Administration)**; e d) a elaboração do **Manifesto de Blacksburg** (Gruening, 2001; Bryer; Cooper, 2012). Esses quatro movimentos, como já mencionado no Referencial Teórico, não receberam a devida atenção na

discussão acadêmica de Administração Pública no Brasil. É preciso, portanto, recuperar essa tese.

Ao final da década de 1960, Dwight Waldo (1971, p. xiv-xvii) decidira realizar um encontro para discutir o futuro da Administração Pública, sobretudo, destacando “a estreita relação entre os empreendimentos da Administração Pública e da teoria política”. Assim, ele coordenou a organização de uma conferência, a *Minnowbrook Conference*, em 1968, a ser efetivada pela *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs* na *Syracuse University*. Para renovar o debate da área, Waldo convidou pesquisadores e pesquisadoras mais jovens da disciplina (como Philip Kronenberg e Orion White), tanto para as exposições e discussões quanto para a própria operacionalização do evento, que contou com a participação de seus colegas mais novos na *Maxwell School*, H. George Frederickson, W. Henry Lambright e Frank Marini. O foco da Conferência, portanto, era a reaproximação definitiva entre administração e política.

Segundo Mayer (1989, p. 218), Waldo decidiu realizar essa conferência após comparecer a um seminário sobre o futuro da Administração Pública um ano antes, em 1967, e, uma vez lá, ele “olhou à sua volta, e percebeu que que ninguém na sala tinha menos de 50 anos”. Essa imagem demonstrava, para ele, que, de fato, a Gestão Pública estava se tornando a face jovem de Janus, representando o futuro, ao passo que a Administração Pública aparentava estar mesmo vinculada ao passado. Portanto, o futuro concreto da pesquisa em Administração Pública o teria preocupado, e, então, surgiu a proposta de reunir a juventude pesquisadora para que trouxessem questões que estavam no centro dos debates de direitos e igualdade dos EUA da época, e iniciassem um movimento de resgate dos valores democráticos e sociais para o campo, incorporando ideias do movimento das relações humanas e do olhar político da Administração Pública (Marini, 1971a; Kirkhart, 1971; Mayer, 1989; Guy, 1989; García, 2003). Foi assim que “Dwight reuniu estudiosos com menos de 35 anos para criticar o campo e desenvolver ideias para o futuro da disciplina” (O’Leary, 2011, p. i2), criando um evento que se repetiria a cada 20 anos e se firmaria como “uma tradição da Escola Maxwell”.

Essa primeira conferência, de 1968, ficou conhecida como *Minnowbrook I* e foi marcada, segundo Mayer (1989), Holzer (1989), Gruening (2001) e Denhardt, Denhardt e Blanc (2014), pelo otimismo decorrente do fervor dos movimentos de direitos civis, feministas, antiguerra e contraculturais que se espalharam pelos EUA na década de 1960. Segundo Holzer (1989, p.

221), inspirada por um senso de igualdade e justiça social, ela foi “um intenso esforço para redefinir a Administração Pública”. Conforme García (2003) analisa, a primeira conferência possuía um foco no resgate da valorização do debate sobre Administração Pública colocando a equidade social (*social equity*) no mesmo patamar de importância que as discussões sobre eficiência. O aspecto normativo da abordagem da Nova Administração Pública foi recebido por algumas interpretações, como as Levine *et al.* (1975, p. 426), como uma possibilidade de definir a Administração Pública como uma “ciência do *design*” (*Design Science*), como a engenharia e a arquitetura, só que do “desenho organizacional” (*organizational design*) e “voltada para ação” (*action-oriented*). De acordo com Gruening (2001), os participantes da conferência apelaram a uma reorientação da disciplina: a Administração Pública deveria afastar-se da procura de uma administração eficiente e ir em direção a estruturas mais democráticas dentro e fora das organizações públicas (participação era a palavra de ordem do movimento) e deveria tentar, principalmente, promover a igualdade social.

De *Minnowbrook I*, portanto, surgiria um movimento, uma mobilização em torno da renovação da Administração Pública, mantendo-se principalmente preocupada com as questões de justiça e equidade social que se tornaram agudas nos movimentos de direitos civis, nos EUA, na década de 1960. Havia, portanto, o reconhecimento de que toda a evolução da ortodoxia ao Estado Administrativo não havia contemplado igualitariamente o aprofundamento de direitos na sociedade. O conteúdo dessa primeira conferência foi retratado, então, em nove artigos compilados no livro editado por Frank Marini (1971b), *Toward a new public administration; the Minnowbrook perspective*, publicado em 1971, e que acabou por batizar o movimento formalmente como Nova Administração Pública (*New Public Administration*). O artigo de Frederickson (1971) apresenta uma síntese do movimento. Segundo ele, os objetivos clássicos da Administração Pública já eram conhecidos e enfatizavam a “gestão coordenada, econômica e eficiente” dos serviços públicos, aos quais a “Nova Administração Pública acrescenta equidade social [*social equity*]” como foco central (Frederickson, 1971, p. 311). Assim, ele afirma que, para alcançar esse objetivo, era preciso conseguir provocar a mudança organizacional nas burocracias que já “demonstraram a sua capacidade para a estabilidade, na verdade, ultraestabilidade” (Frederickson, 1971, p. 312). Contrariamente ao que se passaria a defender com a ascensão do gerencialismo no serviço público, a Nova Administração Pública implicava, segundo Frederickson (1971, p. 314), “um governo administrativo ou executivo forte” para conseguir provocar essa mudança nas políticas em favor da igualdade social.

Os principais nomes da Nova Administração Pública, segundo Gooden e Portillo (2011), Bryer e Cooper (2012), Morgan (2012), Denhardt, Denhardt e Blanc (2014) e Osborne (2021), seriam Robert Golembiewski, Philip Kronenberg, Orion White e H. George Frederickson. Golembieski realizaria um debate direto com Vincent Ostrom acerca da Administração Pública democrática e da adequação metodológica da escolha racional e do behaviorismo para fundamentar as pesquisas da área. Conforme Morgan (2012, p. S116) discute, Frederickson foi um dos autores que mais defendeu “envolvimento do cidadão na administração pública americana”. Ao final da década de 1960, Frederickson (1969) estudava conflitos nas relações de trabalho na prestação de serviços públicos locais, sendo ele mesmo um funcionário público do *U.S. Department of Labor* (Lynn Jr., 2008). Frederickson (1996) ainda debateu diretamente o movimento *Reinventing Government*, contrastando-o com o defendido pela Nova Administração Pública.

Diferentemente da geração anterior dos administrativistas estadunidenses, e até mesmo da postura do próprio Waldo, Frederickson (1971, p. 315) defendeu que a pesquisa da Nova Administração Pública não desdenharia das contribuições feitas por Herbert Simon ao campo, mas as interpretaria de outra maneira, como se teria visto no “comportamentalismo de segunda geração” (*second generation behavioralism*)²²¹, que era menos radical e mais aberto ao diálogo. Aceitava-se, portanto, segundo ele, “tanto o positivismo lógico de Simon quanto o seu chamado para uma teoria organizacional empiricamente fundamentada” (Frederickson, 1971, p. 315). A diferença, entretanto, seria a ênfase no aspecto político da Administração Pública. Concluía, portanto, que a Nova Administração Pública estaria aberta a novas metodologias e que ela não se restringiria à aplicação direta de um “modelo de ciências naturais para fenômenos sociais” (Frederickson, 1971, p. 315). Segundo Davis, Moldavanova e Stazyk (2020, p. 258), portanto, Frederickson abrirá uma importante frente de embate normativo ao tecnicismo da eficiência sem abandonar a importância da questão empírica, o que será uma visão fundamental para o desenvolvimento da Administração Pública.²²²

²²¹ Frederickson (1971, p. 316) afirma, então, que, para a Nova Administração Pública, o behaviorismo de segunda geração do campo, um pouco mais flexível, seria mais próximo, pois é “menos ‘genérico’ e mais ‘público’ do que o antepassado, menos ‘descritivo’ e mais ‘prescritivo’, menos ‘orientado para a instituição’ e mais ‘orientado para o impacto no cliente’, menos ‘neutro’ e mais ‘normativo’, e, espera-se, não menos científico”.

²²² Davis, Moldavanova e Stazyk (2020, p. 258) chegam a qualificá-lo como um divisor no campo, em que “antes dos esforços de George [Frederickson], os valores duplos da eficiência e da eficácia administrativas dominavam o panorama da Administração Pública”.

Conforme Denhardt, Denhardt e Blanc (2014, p. 305) afirmam, portanto, o objetivo desse grupo de estudiosos do início da década de 1970 era aceitar a necessidade da fundamentação empírica, mas mudar o enfoque da discussão do controle e da eficiência para questões como equidade social, engajamento ou envolvimento político. Esse ponto é destacado por Chandler e Plano (1982, p. 71), segundo os quais a NAP representa o “esforço de uma escola de administradores profissionais e acadêmicos nas décadas de 1970 e 1980 para redirecionar a administração pública para longe de suas preocupações tradicionais de eficiência, eficácia, orçamento e boa técnica administrativa”, redirecionando-a “para uma preocupação com a equidade social”. Nesse percurso, portanto, ocorrerá uma reaproximação da ciência política, mas também do Direito, nas décadas de 1970 e 1980, retornando-se a uma visão preponderantemente normativa da área — enfocada no debate moral (ético-político).

Novamente, porém, falta uma coesão maior que estruturasse a discussão formatada pelos debates da Conferência de Minnowbrook, e é nesse sentido que O’Leary (2011, p. i2) destaca que “Minnowbrook é uma ideia, ou melhor, um conjunto de ideias”, mais do que uma proposta fechada de como recuperar a legitimidade, a identidade e superar a crise intelectual da Administração Pública. Nesse sentido, mantinham-se visões distintas acerca dos rumos metodológicos e teóricos da área, tanto que, apesar de uma preocupação central com a política e o Direito, conforme Denhardt, Denhardt e Blanc (2014, p. 305) discutem, uma das principais repercussões desses movimentos foi a ênfase em um tema que se tornaria relevante no debate gerencial dos anos 1980, e não apenas de Administração Pública, o do desenvolvimento organizacional, sobretudo, com o trabalho de Robert T. Golembiewski²²³.

Golembiewski desempenhou, também, um papel de destaque ao se envolver em um debate direto, sobre Administração Pública, com Vincent Ostrom. Golembiewski (1977a) apresentou uma crítica ao já mencionado trabalho de Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, que defendia a contraposição a um paradigma tradicional de Administração Pública, de natureza weberiana, com a proposição de um paradigma da Administração Democrática, mas fundado na teoria da escolha pública. Golembiewski (1977a) afirmava que a

²²³ Golembiewski (1960) possuía formação em ciência política e estudava processos decisórios no governo desde os anos 1960, quando passou a se dedicar à análise de práticas gerenciais de controle e delegação de atribuições na prestação de serviços públicos (Golembiewski, 1962). A partir da década de 1970, passou a se interessar por processos de mudança organizacional no setor público (Golembiewski & Carrigan, 1970) quando assumiu, conforme Denhardt, Denhardt e Blanc (2014, p. 305) comentam, um papel de destaque na aplicação de estratégias e técnicas de desenvolvimento organizacional ao setor público.

opção pela escolha pública impede a constituição de uma teoria democrática da Administração Pública, pois se baseia em uma metodologia que enfatiza uma circularidade de sistema fechado, ao mesmo tempo que é fundada em pressupostos que são suspeitos e enviesados. Sua análise, então, seria prejudicial à interpretação da relevância da coordenação centralizada das políticas públicas, que representasse a definição de um projeto de governo eleito. Para Golembiewski (1977b, p. 1527), falta uma orientação valorativa e ética do behaviorismo, o que é uma fragilidade, e “a tradição crítica da burocracia precisava de dois elementos-chave para lhe conferir força real: o desenvolvimento de uma metodologia para investigação empírica e um sentido elevado do valor e das consequências éticas dos diferentes modos de organização”²²⁴. Por fim, Golembiewski (1977b) também criticaria a defesa de paradigmas nas ciências sociais.

O que as posições de Golembiewski (1977a; 1977b) demonstram é que as questões democráticas continuavam centrais para as pesquisas envolvidas com as reflexões realizadas em Minnowbrook I e da insurgente NAP. Apesar desse debate de Golembiewski-Ostrom e do protagonismo que ambos tiveram no campo da Administração Pública, o avanço do neoliberalismo, impulsionando o gerencialismo de maneira mais efetiva para o setor público, fez com que o otimismo de Minnowbrook I esmorecesse e que a difusão de suas ideias tivesse um alcance limitado. Motta (2013, p. 84), por exemplo, foi um dos poucos textos do século XXI a mencionar a “Nova Administração Pública” como escola de pensamento no Brasil, e ainda assim em uma linha apenas para defender que ela teve uma “duração efêmera”. Assim, em 1988, uma segunda conferência é realizada, *Minnowbrook II*, 20 anos após a primeira, destacando onze temas que, conforme García (2003), Holzer (1989), Guy (1989) analisam, mantiveram alguma esperança, mas foram marcados pela melancolia dada pelo contexto inteiramente diverso do da primeira conferência, em função do aprofundamento da agenda gerencialista, combinada com o avanço do neoconservadorismo e o do neoliberalismo dos anos 1980.

²²⁴ Ostrom respondeu a essa crítica afirmando que Golembiewski, em sua argumentação sobre os problemas de centralização ou não dos serviços públicos estaria confundindo o que ele alegaria acerca de federalismo e descentralização. Além disso, afirmou que ele não teria compreendido o sentido do individualismo metodológico adotado por ele, cujos pressupostos não seriam incompatíveis com a ideia de democracia. Ostrom afirmou, por fim, que sua argumentação não se restringia à teoria da escolha pública, mas era mais abrangente e se fundava, também, no liberalismo clássico, especialmente, em pensadores como Hobbes e Hume. Em uma tréplica, porém, Golembiewski (1977b, p. 1527) insiste que “Ostrom não oferece uma alternativa eficaz à teoria tradicional da organização”, e que poderia desenvolver melhor as circunstâncias que explicariam que, se ele é tão ruim, “como e por que o modelo burocrático ganhou e manteve aceitação” por tanto tempo.

Luke (1989) argumenta que o erro das duas primeiras conferências de Minnowbrook foi ter insistido no isolacionismo, tanto teórico quanto disciplinar, em um mundo que estaria cada vez mais interconectado e que seria cada vez mais interdisciplinar. Ao isolacionismo se somava a falta de representatividade, pois, apesar de reconhecer alguns avanços em termos de reflexões democráticas, “em termos de diversidade racial”, por exemplo, “Minnowbrook II não era muito melhor que Minnowbrook I” (Fambry, 2009, p. 113). Até mesmo o próprio local de realização das conferências, foi criticado, pois, como Rosemary O’Leary (2011, p. i1) — organizadora da terceira conferência ocorrida em 2008 — comenta, “Minnowbrook é um pequeno centro de conferências de propriedade da *Syracuse University* nas montanhas Adirondack, no norte do estado de Nova York”, um lugar calmo e pacífico, de certa forma, isolado.²²⁵ Diante das perplexidades deixadas pela década de 1980 que se encerrava, os trabalhos de Minnowbrook II, conforme Bailey (1989) analisa, pareciam ser mais voltados para a reflexão democrática, ética e social do campo do que, efetivamente, para a ação, como era a sua proposta original. O debate sobre democracia persistiria, expandindo-se também, com a evolução das perspectivas críticas no pensamento social. Assim, ao final da segunda conferência, argumentava-se que era preciso criar “uma burocracia que utiliza conscientemente metodologias democráticas no seu trabalho” (Cleary, 1989, p. 227).

As frustrações deixadas pelas conferências de 1988 se tornaram ainda mais agudas com o avanço da NPM e a segunda onda neoliberal. Isso fez com que a NAP perdesse ainda mais espaço e colocou a centralidade das Conferências de Minnowbrook no âmbito da esperança de mudança na orientação da Administração Pública, e não tanto na prática efetiva de um novo impulso concreto de enfrentamento à NPM. Foi assim que se chegou à terceira conferência, *Minnowbrook III*, de 2008, em que se enaltecia mais a ideia de um “espírito de Minnowbrook”, que simbolizaria “o desejo de que o campo da Administração Pública faça uma diferença positiva no mundo de uma forma muito concreta”, alegando que esse recado esperançoso “está vivo e próspero” (O’Leary, 2011, p. i3). Em termos de contexto, “Minnowbrook III tinha mais em comum com Minnowbrook I do que Minnowbrook II”, segundo Pfeffer (2009, p. 252), visto que, segundo ele, “os acadêmicos que se reuniram para a primeira conferência em 1968 depararam-se com uma sociedade em estado de convulsão e um campo em crise”, e o contexto da terceira conferência era o do abalo social dado pela crise econômica de 2007 e 2008 após

²²⁵ De outro lado, a defesa dos organizadores é a de que, mesmo diante do fato curioso de que “ainda não há cobertura de telefone celular em Minnowbrook”, ou seja, um retrato de seu isolacionismo nos EUA e no século XXI, ele se torna, também por isso, “o lugar perfeito para ter grandes pensamentos” (O’Leary, 2011, p. i1).

quase 30 anos de neoliberalismo e de avanço da NPM. Em Minnowbrook III, o isolacionismo é novamente reconhecido, com um chamado para que as propostas da NAP extrapolassem as fronteiras estadunidenses e se tornassem um movimento global, conforme Wettenhall (2009) e Bowornwathana (2010) propõem. Houve, por fim, um reconhecimento da necessidade de aproximação com outros campos, um esforço de composição de uma visão interdisciplinar, definindo que “Minnowbrook é um desafio para todos os estudiosos que estudam Administração Pública, Gestão Pública e Serviço Público fazerem melhor” (O’Leary, 2011, p. i4).

O segundo movimento importante de reorientação normativa da Administração Pública foi a criação da *Public Administration Theory Network* (PAT-Net), cujos membros participaram da conferência primária de Minnowbrook e concluíram, cerca de dez anos depois, que “a teoria e as preocupações sociais e filosóficas mais amplas foram ignoradas, até mesmo deixadas de lado” (Mary, 2009, p. 97). Assim, a PAT-Net foi fundada, nos EUA, em 1978, tornando-se um agente institucional importante que buscava criar fóruns alternativos de discussão da teoria da Administração Pública, para além do circuito do *mainstream*. Ela se inspirava na ideia de rede de colaboradores entre pesquisadores e pesquisadoras e profissionais de burocracias públicas, combinando enfoques alternativos de temas, métodos e pesquisas. Como proposta de ampliar o diálogo com a sociedade, partia de um princípio de não institucionalização e de manutenção como fórum informal de discussão. Nesse sentido, a PAT-Net se constituiu primeiramente como um informe divulgado por meio de *Newsletter*, intitulado *Dialogue*, e que Wamsley e Wolf (1996, p. 12) chamam de “autoproclamado não periódico”, editado por Guy Adams, professor da *Truman School of Government and Public Affairs*, da Universidade do Missouri, depois seguindo com Gary Marshall e Eric Austin. A pressão pela institucionalização formal dos debates, porém, fez com que a *Dialogue* mudasse seu formato original para o de um periódico científico, entre 1978 e 1990. A partir de 1993, foi substituída pela *Administrative Theory & Praxis*, que se mantém ativa como periódico de teoria crítica, interpretativa e normativa da Administração Pública (Blanco; Nickels, 2023).

A NAP surge, portanto, das Conferências de Minnowbrook e se difunde, também, via PAT-Net. Sua origem intelectual, no entanto, está associada a um movimento mais amplo de resgate da discussão sobre cidadania na Administração Pública. Segundo Bryer e Cooper (2012), um dos principais impulsos, nessa direção, foi dado pela publicação, em 1969, de *Neighborhood*

Government: The Local Foundations of Political Life, de Milton Kotler (1969). O livro de Kotler (1969) fez parte de um movimento de ativistas sociais e acadêmicos que, nos anos 1960 e 1970, nos EUA, buscaram reforçar a importância do engajamento ativo de cidadãs e cidadãos nas suas comunidades locais, o que ganhou corpo como um movimento intitulado *Neighborhood Movement* (Rosenbloom, 1981). Nesse livro, Kotler “propôs a criação de instituições governamentais oficiais de bairro, com os cidadãos exercendo controle direto sobre áreas próximas de sua vida comunitária, incluindo os orçamentos públicos de seus bairros” (Bryer; Cooper, 2012, p. 1). Esse movimento influenciou o pensamento social crítico de Administração Pública estadunidense, e, no início da década de 1980, Terry Cooper (1982) defenderia o papel dos administradores e administradoras públicos como *citizen administrator*, ou seja, “administrador cidadão” ou “administradora cidadã”. Osborne (2021, p. 12) argumenta, nesse sentido, que a linha valorativa que sustenta a NAP é da participação social, por meio de uma noção forte de cidadania, impulsionada pelos ideais da democracia. Essa era uma posição, portanto, contrária à desenvolvida pelo gerencialismo que enfocava a classe gerencial, hermética e elitista, e não a atuação difusa de cidadãs, cidadãos, servidores públicos e burocratas na construção participativa de soluções públicas.

Gooden e Portillo (2011, p. i63) argumentam, portanto, que a NAP “rejeitou a ideia de que os administradores eram neutros em termos de valores”, e, por isso, ela representa um dos principais movimentos intelectuais de recuperação da reflexão moral da Administração Pública como ciência normativa nos EUA, centrado em quatro questões: a) a preocupação com a questão democrática; b) a valorização da discussão sobre equidade social, que seria expandida nas discussões de igualdade e justiça social; c) o reconhecimento da Administração Pública como uma ciência fundada em reflexões críticas valorativas, éticas e políticas, que não deve se descuidar das questões empíricas; d) o resgate da centralidade dos direitos com o impulso dado à importância da cidadania para a Administração Pública. Segundo Gooden e Portillo (2011, p. i63), essa abordagem estabeleceu cinco valores normativos fundamentais para a Administração Pública, que, mesmo sendo todos legítimos, podem muitas vezes estar em conflito entre si, quais sejam, “capacidade de resposta, participação dos trabalhadores e dos cidadãos na tomada de decisões, equidade social, escolha dos cidadãos e responsabilidade administrativa”.

O problema da NAP, segundo Gruening (2001), era que ela não oferecia muito mais do que essa reorientação normativa, e suas propostas soavam muito idealistas ou mesmo irrealistas, a

depender da avaliação. O legado da NAP, porém, passa por defender outro olhar sobre as burocracias públicas, enfatizando seu papel na democracia, tal como defendido por Waldo, e centralizando suas atividades na cidadania e no engajamento cívico-popular. Ela buscava recuperar o entendimento, conforme Frederickson (2000, p. 52) afirmava, de que “as instituições e organizações públicas têm os propósitos mais elevados, os propósitos do povo”. Essa discussão encontrou reflexos em outros movimentos posteriores, entre os quais Gruening (2001) destaca o Manifesto de Blacksburg²²⁶.

Gruening (2001) argumenta que, no início da década de 1980, as críticas à burocracia pública se avolumavam, e os ideais da NAP não se firmavam como uma alternativa efetiva para o seu enfrentamento. Nesse momento, John Rohr (1978; 1986), professor de Administração Pública na *Virginia Polytechnic Institute and State University*, desenvolveu uma proposta teórica de justificação e legitimação para a Administração Pública com base no retorno ao Direito, fundamentando-se na interpretação da constituição dos EUA. Isso desencadearia novos movimentos de valorização das questões jurídico-políticas com um resgate do debate dos *founding fathers* federalistas para a Administração Pública. Em paralelo a isso, a crítica à abordagem hegemônica das questões públicas seria impulsionada pela incorporação, nos estudos organizacionais, das perspectivas pós-modernas, de Teoria Crítica e de análises críticas do discurso. Com isso, na década de 1980, conforme Stillman II (1982) discute, o campo da Administração Pública nos EUA começa a demonstrar uma grande diversidade de abordagens, inclusive críticas.

Essa multiplicidade de visões é identificada pelo surgimento de publicações contemplando compilações de textos de várias perspectivas, em que é possível perceber a própria área da Administração Pública passando a ser encarada como uma das vertentes possíveis de discussão sobre as questões públicas, uma abordagem que foi se tornando menos presente diante do crescimento da Gestão Pública e das Políticas Públicas (Chandler, 1987). É nesse contexto que

²²⁶ Gruening (2001) aponta três movimentos de Administração Pública que derivam da discussão da NAP: a) o Manifesto de Blacksburg; b) o Comunitarismo; e c) a Teoria do discurso da Administração Pública. Os dois últimos, no entanto, não se apresentam com contribuições suficientes para serem considerados escolas de pensamento. O comunitarismo é um desenvolvimento teórico significativo da ciência política e presente no estudo sobre cidadania, mas não é teorizado o suficiente dentro do âmbito da Administração Pública. E a teoria do discurso é um complexo de abordagens com múltiplas perspectivas, sendo aplicável a várias áreas do conhecimento, não havendo um movimento exclusivo de interpretação da Administração Pública que justifique a sua inclusão como uma escola de pensamento à parte. O Manifesto de Blacksburg, porém, é um movimento significativo, estruturado e que gerou repercussões específicas para a Administração Pública, apesar de ser pouco discutido e estudado no Brasil.

surge o Manifesto de Blacksbury, um documento cujas versões principais foram desenvolvidas entre 1984 a 1990, sendo diretamente influenciado pelas frustrações desencadeadas após Minnowbrook I, pela inefetividade da NAP e pela proposta de retorno ao jurídico-político com John Rohr.²²⁷

O principal livro de Rohr (1986) se denomina *To run a constitution: the legitimacy of the Administrative State*, escrito em meados dos anos 1980, a partir de ideias que ele vinha desenvolvendo desde a década anterior. Trata-se de uma obra cujo próprio título já apresenta as duas referências fundamentais de enfrentamento que ele buscava realizar: a primeira, de que o Estado Administrativo possuía legitimidade o suficiente para se manter em funcionamento independentemente do ataque que os governos neoliberais e o gerencialismo estavam produzindo; a segunda, de que tal legitimidade era constitucional, e que, portanto, era fundamental debater os modos de sua execução que dependem de se saber interpretar os princípios constitucionais consagrados na norma fundamental, em uma referência direta ao comentário de Woodrow Wilson (1887) de que o grande desafio jurídico-político de uma nação, maior do que elaborar, é fazer valer a sua Constituição.

Rohr (1986) apresenta, então, uma análise jurídica do Estado Administrativo, discutindo os sentidos propostos para uma Administração Pública forte nos EUA, conforme pensado pelos fundadores da Constituição daquele país, que evoluiu segundo três momentos principais: a) os fundadores da república estadunidense, em 1787 e 1788; b) os fundadores do Estado Administrativo no nível do discurso, entre 1887 e 1900, com Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow e Thomas Cooley; e c) os fundadores do Estado Administrativo de fato, com o *New Deal*. No último capítulo de sua principal obra, ele propõe a sua Teoria Constitucional da Administração Pública. Rohr (1986) argumenta que, embora a Constituição dos EUA não traga em nenhum lugar a palavra administração (*administration*), isso não significa que a Administração Pública não seja uma preocupação constitucional, pois ela se encontra na demarcação da separação dos poderes, com as ênfases dadas ao Poder Executivo e aos aspectos procedimentais necessários a que os demais Poderes (Legislativo e Judiciário) possam exercer suas funções (O’Leary, 2012, p. 648). É com essa ideia que ele recupera a proposta de Woodrow Wilson sobre o desafio de executar a constituição (*to run a Constitution*) ser mais difícil do que

²²⁷ Esse retorno não seria apenas de protagonismo do Direito na análise da Administração Pública, mas de formação profissional e acadêmica da área. Conforme O’Leary (1989, p. 115) argumenta, Rohr defendia, além de sua própria teoria, “a necessidade de o Direito voltar a ser parte integrante do currículo da Administração Pública”.

elaborar uma. Segundo Rohr (1986), as proposições de Wilson, Goodnow ajudaram a estabelecer uma percepção utópica de Estado, bem diferente da pragmática dos propositores do *New Deal*. Rohr (1986, p. 181) defendeu que “há necessidade de uma teoria normativa da Administração Pública que esteja fundamentada na Constituição”. Isso demonstraria que as orientações sobre eficiência não poderiam ser descasadas dos princípios de promoção da liberdade, equidade social e democracia.

Segundo Rohr (1986), o grande obstáculo ocorrido à consolidação de uma visão constitucional da Administração Pública, que seria a do Estado Administrativo, foi o seu questionamento judicial como ocorrido à época da primeira fase do *New Deal*. Rohr (1986, p. 115) afirma que, à época, “pela interpretação judicial, uma teoria econômica *laissez-faire* foi lida na Constituição dos Estados Unidos o que bloqueou efetivamente os esforços estatais e federais para resolver os problemas econômicos da Grande Depressão”. Só que essa mesma visão foi vencida nos tribunais — com a Revolução Constitucionalista de 1937. Apesar disso, o que se observou foi que o movimento gerencialista e as teorias econômicas neoinstitucionais, principalmente, da *Law & Economics* e da Análise Econômica do Direito, passaram a tentar dominar não apenas a economia e as organizações, mas a formação dos entendimentos nos tribunais. Ao final, a disputa pelo Estado continuava sendo uma disputa jurídica. O que se observava, portanto, era tal como Foucault (1979/2008, p. 369) discutira, a defesa do *homo oeconomicus* em confronto direto com o *homo juridicus* ou *homo legalis*, o sujeito de direitos. Rohr (1986) defende, então, que a crítica trazida às burocracias públicas não era apenas fruto dos movimentos neoliberais de então, do final do século XX; na verdade, ela estava entranhada na interpretação liberal da Constituição dos EUA. Segundo Rourke (1987b, p. 1007), “na opinião de John Rohr, o *status* ilegítimo da burocracia” era permanentemente reforçado pelo “equivoco” de que “suas características e modo de operação não estão em conformidade com as expectativas dos redatores da Constituição dos EUA sobre como o sistema governamental que eles projetaram deveria funcionar”.

Nesse sentido, Rohr (1986, p. 135) resgata a importância social do Poder Executivo no Estado Administrativo a partir do *New Deal*, e, segundo ele “a declaração mais importante do *New Deal* em apoio à Supremacia Executiva foi o Relatório Brownlow”. Esse documento, fruto do trabalho de Luther Gulick, Charles Merriam e Louis Brownlow, inaugura, no entender de Rohr (1986), uma presidência gerencial (*managerial presidency*) nos EUA, em favor do uso do Poder

Executivo por meio da burocracia pública para efetivar os planos de governo. E, segundo sua interpretação, a compreensão do funcionamento do governo estabelecido no relatório remetia a vários pontos trazidos pelos federalistas. Ao reinterpretar o Relatório Brownlow, Rohr acaba indiretamente questionando as abordagens tradicionais da ortodoxia e o seu resgate tecnicista via gerencialismo²²⁸. Conforme Rosenbloom e Rene (2012, p. 635) analisam, para Rohr, a “hostilidade de Woodrow Wilson à separação de poderes” como arcabouço para uma administração eficiente, econômica e eficaz “colocou o campo da Administração Pública em uma direção que comprometeu substancialmente a sua legitimidade desde então”. Segundo Rosenbloom e Rene (2012), portanto, Rohr fez do juramento (Artigo VI da Constituição dos EUA) uma pedra angular de seu projeto para legitimar o Estado Administrativo, argumentando que ele fornece uma base política e moral para o exercício da discricionariedade e do poder coletivo dos administradores públicos. Ele legitima alguma medida de autonomia administrativa, ao mesmo tempo que a mantém dentro de limites aceitáveis.

Essa posição de Rohr faz parte, portanto, de um esforço reflexivo que trouxe de volta para a análise administrativa a questão moral²²⁹. De acordo com Engster (2020, p. 626), “John Rohr (1978) defende a importância da ética pública na orientação da discricionariedade burocrática”, em uma proposição de racionalidade que guarda bastante relação com a noção de racionalidade substantiva weberiana²³⁰. O constitucionalismo de Rohr tornou-se, então, uma proposta teórica viável para reunir os antigos debatedores da Administração Pública que criticavam os ataques gerencialistas e neoclássicos, o que aproximou veteranos do movimento NAP, como Philip Kronenberg e Orion White, a Rohr e aos seus colegas do Instituto Politécnico da Virgínia,

²²⁸ A esse respeito, Green e Hubbell (1996, p. 43), comparando com o movimento de reinvenção do governo com a Administração Pública Progressista, afirma que os seus intentos não coincidem, pois “os progressistas, pelo menos, incluíram na sua visão reformista novas noções de cidadania, bem comum e legitimidade institucional na vida pública”, algo do qual o movimento da reinvenção do governo era desprovido.

²²⁹ Green (2012) apresenta sete pontos que resumiriam a abordagem moral proposta por Rohr: a) nos EUA, a Constituição estabelece um “governo limitado”, que pressupõe uma esfera confinada de moralidade pública e poder sobre os seus cidadãos; b) presume-se que os funcionários do governo representem as pessoas na vida pública e as governem em seu nome; c) os princípios substantivos e processuais do direito exigem que as decisões sejam tomadas de forma muito mais elaborada e cuidadosa do que o esperado na vida privada; d) devido ao princípio da igualdade perante a lei, os funcionários públicos devem demonstrar mais imparcialidade e distância emocional do que as pessoas gostariam em relação ao público como um aspecto de um tratamento consistente e justo; e) os funcionários públicos também devem muitas vezes forjar as suas próprias causas ou convicções sobre a melhor forma de lidar com um assunto público e submeter-se àqueles com quem discordam; f) as nossas expectativas de responsabilização no governo resultam em padrões duplos para os funcionários públicos, alguns dos quais podem ser bastante preocupantes; e g) todos os funcionários públicos partilham a obrigação de representar ativamente os interesses do seu próprio povo, em primeiro lugar.

²³⁰ Engster (2020, p. 626), porém, critica Rohr por ele se preocupar com certo elitismo de Rohr porque sua análise “concentra-se principalmente nos níveis mais elevados da administração”.

localizado na cidade de Blacksburg, Virgínia. Decorre daí a indicação desse local para o desencadeamento de um manifesto, político-científico, de base constitucionalista, contra os ataques à burocracia que estavam sendo perpetrados nos EUA e deslegitimavam o Estado Administrativo; algo que vinha ocorrendo desde, pelo menos, o governo Nixon e que alcançara seu ápice nas presidências de Jimmy Carter e Ronald Reagan²³¹. Dessa forma, segundo Raadschelders (2019, p. 462), “uma das primeiras publicações a defender explicitamente a burocracia como necessária para a democracia foi o Manifesto de Blacksburg”, desafiando o pensamento liberal-conservador predominante em sua época. Tal manifesto desencadearia, também, uma autocrítica à área da Administração Pública, apontando a necessidade não apenas de uma ruptura com o *mainstream* que se apresentava gerencialista, positivista e neoliberal, mas exigindo uma atualização mais radical do pensamento administrativista. Defendia-se, portanto, a sua refundação (*refounding*).

Segundo Wamsley e Wolf (1996, p. 12), o Manifesto de Blacksburg foi publicado pela primeira vez em 1984 em uma revista denominada *Dialogue* que não se pretendia tornar um periódico científico formal. O grupo originário do Manifesto, segundo Marshall e White (1990), era vinculado à *Virginia Tech Center for Public Administration and Policy*, que havia sido fundado em 1977, e o documento original foi elaborado e assinado por Gary Wamsley, Charles Goodsell, John Rohr, Orion White e Jim Wolf. Esse manifesto relatava os incômodos desse grupo de pesquisadores com as decisões administrativas de adesão ao *bureaucratic bashing* ocorrida nos governos Carter e Reagan, nos EUA. Assim, conforme Marshall e White (1990) comentam, o Manifesto abordava questões sobre a competência e legitimidade da Administração Pública dos EUA, argumentando que a sua legitimidade estava fundamentada na Constituição e que ela desempenhava um papel essencial, importante e positivo no sistema político do país. Posteriormente, conforme Wamsley e Wolf (1996) e Marshall e White (1990) comentam, outra versão desse documento foi publicada no livro *A Centennial History of the American Administrative State*, editado por Ralph Chandler (1987), incluindo Camilla Stivers e Phil Kronenberg. Gary Wamsley e James Wolf organizaram, então, uma conferência realizada em *Mountain Lake Conference Center* em 1989, e outra versão escrita seria publicada no livro *The State of Public Bureaucracy*, editado por Larry Hill (1992). Finalmente, os autores originais, acompanhados por Camilla Stivers, Robert Bacher e Philip Kronenberg, expandiram as ideias

²³¹ Como Rourke (1987a, p. 219) comenta, “o medo da usurpação burocrática do poder foi mais pronunciado na Casa Branca durante os anos Nixon, mas, de uma forma ou de outra, tem sido uma característica visível de todas as administrações desde a Segunda Guerra Mundial”.

do Manifesto em um livro intitulado *Refounding Public Administration* (Wamsley *et al.*, 1990), publicado no início da década de 1990.

Conforme Wamsley e Wolf (1996, p. 11) afirmam, “uma característica essencial da perspectiva de Blacksbury é que ela é uma teorização explicitamente normativa sobre a Administração Pública”. Ela é centrada no debate sobre democracia e igualdade, possuindo, conforme Wamsley e Wolf (1996) e Marshall e White (1990) discutem, reflexões sobre alternativas à predominância positivista pró-mercado que dominara o campo, propondo uma adoção de uma perspectiva epistemológica crítica, pós-moderna ou de alta modernidade. Dadas as diferentes posições de autoras e autores do manifesto, porém, ele é tratado mais como perspectiva que como um documento teórico autônomo que definiria exaustivamente suas ideias principais (Marshall; White, 1990; Wamsley; Wolf, 1996; Mcswite, 2003)²³². Para os participantes e influenciados pelo Manifesto de Blacksbury, portanto, não bastava mais adaptar a Administração Pública ao novo contexto de ascensão da NPM, era preciso resgatá-la de seu esvaziamento ocorrido com o gerencialismo. Alguns temas ou conceitos utilizados pela ascensão gerencialista, portanto, deveriam ser retomados pela crítica, como a própria ênfase na governança. Conforme afirmavam Wamsley e Wolf (1996, p. 15), o entendimento do manifesto é o que se “deve refundar a Administração Pública na governança, no interesse público e no seu caráter democrático”, uma refundação que passa, necessariamente, pela recuperação de sua reflexão moral.

Conforme Marshall e White (1990) analisam, o Manifesto de Blacksbury possui as seguintes características: a) o Manifesto é a extensão contemporânea do diálogo, central para o campo desde o seu início, preocupado em definir o papel adequado da Administração Pública numa democracia, na linha do que fizeram, principalmente, Dwight Waldo e Marshall Dimock; b) defende-se a Administração Pública com um poder de ação (agência) constitucionalmente fundamentada, sensível às questões ético-políticas, conforme expresso nas decisões da Suprema Corte e nas tradições sociopolíticas dos EUA — inspirada na interpretação de Rohr; c) trata-se de uma reação ao fato de a definição, tanto dos objetivos sociais quanto dos meios para os atingir, ter sido delegada para o mercado; d) fundamenta-se na perspectiva interpretativista,

²³² Alguns autores incorporaram mais a fundo a orientação pós-modernista; é o que se observa com os trabalhos de Orion F. White e Cynthia McSwain, que passaram até a elaborar artigos sob pseudônimo McSwite (McSwite, 2003), questionando inclusive a autoridade moderna que se confere à figura do cientista conhecido e famoso, seus índices de publicação e suas mensurações de influência e impacto.

estando aberto às várias formas de pensamento pós-modernas. Assim, a trajetória intelectual e a forma de contestação dada pelo movimento de Backsburg era similar ao que estava acontecendo com outras perspectivas críticas de outras áreas das ciências sociais, como a dos Estudos Jurídicos Críticos (*Critical Legal Studies*) (Almeida, 2018).²³³

Apesar da diversidade de visões, existe um núcleo comum no Manifesto de Backsburg que é a questão da legitimidade constitucional da burocracia pública como mecanismo fundamental de efetivação de políticas em um contexto democrático. Assim, a perspectiva de Backsburg sofre uma influência direta de Rohr e defende o retorno ao jurídico-político, com a legitimidade da Administração Pública derivando diretamente do debate fundador que levou à formulação da Constituição nos EUA²³⁴. Com base nisso, vários pressupostos de tecnicidade, eficiência e austeridade fiscal são questionados em face das noções de interesse público e vontade geral na Administração Pública, como extensões das discussões constitucionais principiológicas de equidade e justiça social. Como essa discussão constitucional passa pelo retorno aos federalistas, as próprias demarcações tradicionais do início da Administração Pública são questionadas, levando a reflexões políticas bem mais antigas, de modo que, para essa perspectiva, “a Administração Pública não começou na virada do século na América com o ensaio de Wilson, os Progressistas, o Movimento de Reforma Urbana e Frederick Taylor. É tão antiga quanto a humanidade” (Wamsley; Wolf, 1996, p. 12).

²³³ Segundo Minda (1995) e Almeida (2018), os Estudos Jurídicos Críticos (*Critical Legal Studies* – CLS) surgiram em 1976, quando um grupo de juristas se reuniu na Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin e formou uma rede social e profissional chamada *The Conference on Critical Legal Studies*. Entre 1970 e 1980, os CLS concentraram-se em demonstrar a indeterminação da doutrina jurídica, debatendo os limites da vertente do pensamento realista jurídico que perseguia um tipo desconstrutivo de crítica jurídica. Inicialmente, a perspectiva manteve-se próxima à defesa de que o direito é racional ou objetivo, o que foi sendo problematizado com o tempo. Os projetos intelectuais do CLS também se baseavam na visão de que a prática informava a teoria. Pensadores jurídicos críticos apresentaram propostas construtivas para a educação jurídica, avançando para uma metodologia estruturalista para analisar o direito e a doutrina jurídica, e, posteriormente, empregando ideias e conceitos associados à Escola de Teoria Crítica de Frankfurt, mas rejeitaram a tentativa da Escola de Frankfurt de construir uma teoria empiricamente informada da verdade moral e política. Em meados da década de 1980, surge uma segunda geração, e vários artigos importantes do CLS aplicaram críticas pós-modernas da desconstrução a doutrinas e casos jurídicos.

²³⁴ A própria principiológica da Administração Pública é retrabalhada para ganhar um *status* jurídico hermenêutico, em que, conforme Wamsley & Wolf (1996, p. 12) analisam, até mesmo o juramento que vincula os funcionários públicos à Constituição é tido como um sinal válido e significativo da legitimidade dos seus papéis na governança e pode, e na maioria das vezes, exercer uma poderosa influência sobre as ações daqueles a quem o poder administrativo e o poder discricionário foram confiados.

Green (2012) defende, portanto, que Rohr trouxe a discussão moral para o centro do debate de Administração Pública²³⁵. O manifesto de Blacksburg impulsionou, por sua vez, a defesa da abordagem normativa como central para a discussão científica da área. Ambos, portanto, indicavam um caminho diferente, teórico e prático, dos postulados da NPM e, posteriormente, pela NGP. Conforme Box (2008, p. 99) argumenta, a abordagem normativa da Administração Pública, é aquela que visa “explorar o potencial de mudança nos fenômenos observados, com quaisquer métodos que pareçam apropriados para a questão de pesquisa”. Seu foco não é apenas descrever, mas transformar, prescrever, orientar. Nesse sentido, o conteúdo básico de uma abordagem normativa é a sua reflexão não apenas do que é, na instância ontológica do ser (*sein*), mas do que deveria ser, na instância deontológica do dever-ser (*sollen*). A discussão do dever-ser é, portanto, uma discussão da moral individual que pode se conformar em uma reflexão mais sistematizada, da ética. A sua conexão no mundo da Administração Pública se dá, portanto, pelo seu aspecto político, de mobilização coletiva em torno da atuação do Estado por meio de sua infraestrutura burocrática, tornando-se, assim, uma reflexão moral de natureza ético-política²³⁶.

O’Leary (2012, p. 648) afirma, nesse sentido, que “Rohr argumentou, normativamente falando, que o papel da Administração Pública é defender a Constituição”, um ponto que não é meramente principiológico, visto que “isto traduz-se em funcionários públicos que usam os seus poderes discricionários em apoio aos direitos individuais”. Ele avançará essa discussão construindo uma argumentação a respeito da necessidade de reflexão sobre a moral na Administração Pública que dialoga com a moral kantiana e o debate com Rawls e Dworkin (Rohr, 1989). Essa virada constitucional²³⁷ é tida como parte do legado de John Rohr²³⁸, cujo

²³⁵ Segundo Green (2012), essa diferença não se restringe apenas no dever de fazer cumprir a Constituição, mas até mesmo na própria expectativa de conduta dos servidores e servidoras públicas em relação às demais pessoas na sociedade. O serviço público exige um compromisso ético diferenciado, transparente e zeloso com o patrimônio público e os valores instituídos na Constituição. Esse tópico, da ética no serviço público, seria recorrente na obra de Rohr.

²³⁶ “Na sua dimensão normativa, o paradigma weberiano assume que a burocratização expressa a racionalização técnica da política moderna. Esta suposição normativa fundamenta a crítica dos teóricos críticos à tese da racionalidade instrumental” (Shaw, 1992, p. 381).

²³⁷ De acordo com Feldman (2015, p. 76), Rohr fortaleceu a apreciação do “*soft power*” ao identificar e destacar os “valores do regime” americano de liberdade, igualdade e propriedade, refletidos e perpetuados pela tradição constitucional americana (Rohr, 1978, p. 59–76), e combinando-os em várias permutações para gerar representatividade, a noção de justiça que conhecemos como devido processo legal e liberdade de expressão.

²³⁸ Conforme Hundley e Wamsley (2012, p. 645) comentam, “nos últimos anos, o governo federal começou a prestar mais atenção à importância da alfabetização constitucional entre seus funcionários. Como parte da Lei de Dotações Consolidadas de 2005, cada agência e departamento federal é obrigado a fornecer aos funcionários novos e atuais materiais de educação e treinamento em relação à Constituição”.

trabalho inspirou diferentes abordagens de Administração Pública e que, segundo Stivers (2012, p. 161), fez com que ele fosse “conhecido como o criador do que veio a ser chamado de Escola Constitucional na teoria administrativa e como a principal força na dinamização do estudo da ética na área”. Segundo Dubnick (2018), portanto, a grande diferenciação nas abordagens herdeiras de Minnowsbrook é o seu caráter normativo, que está na NAP, dos anos 1970, no movimento do Manifesto Blacksbury, dos anos 1980, e na Escola Constitucional de Administração Pública Americana (ECAPA), nos anos 1990, assim como em algumas obras individuais dessa época, como *The Spirit of Public Administration*, de H. George Frederickson (1997), de 1997, e *Public Service and Democracy*, de Louis C. Gawthrop (1998), de 1998.

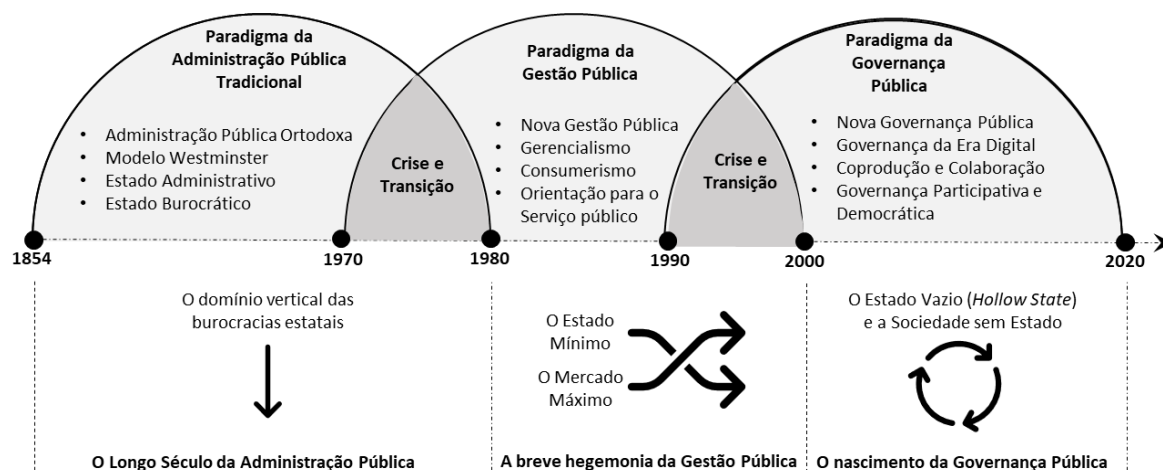
Uma das consequências dessa recuperação constitucionalista, com a sua revalorização das posições administrativas do *New Deal*, é que o diálogo federalista coloca a teoria estadunidense de volta ao contato com sua matriz europeia moderna, jurídica, política e administrativa. Assim, passa-se a reconhecer a influência europeia no pensamento dos EUA, como Ostrom (1973/2008, p. 8) o fez, para quem “Woodrow Wilson e os seus contemporâneos, como Frank J. Goodnow, inspiraram-se para o estudo da Administração Pública nos estudos franceses e alemães preocupados com estruturas burocráticas altamente centralizadas”, ou, conforme Lynn Jr. (1996, p. 29) comentava, de que “Gulick baseou-se fortemente no trabalho de Henri Fayol”. Segundo Raadschelders (2000, p. 502), os pais fundadores demonstraram grande interesse e domínio na teoria política, bem como na prática do governo, “em vários lugares, *The Federalist Papers* analisou a experiência passada com governos monárquicos e republicanos europeus (especialmente, Inglaterra, França e Países Baixos)”. Com a abordagem normativa, portanto, o próprio horizonte de desenvolvimento da Administração Pública se alarga, e a conexão com os temas de justiça social, equidade social, democracia, inclusão social e desenvolvimento é retomada, como nos trabalhos de Guy e McCandless (2012), Alexander e Stivers (2020), Mills e Williams (2021), Choi e Guy (2021), Lluch (2022) e Burnier (2018; 2021a; 2021b).

5.5. O resultado da dialética entre administração e gestão no tempo: a Síntese Neoadministrativa

A evolução do debate das ideias sobre administração, gestão e governança acerca dos modos de organização e domínio racional da vida humana associada, conforme analisado, ocorreu dialeticamente por meio de disputas e confrontos entre teorias, departamentos de pesquisa de Universidades, periódicos científicos, *think tanks* e organismos internacionais, conforme

previsto na **Proposição G.2**. Apesar da grande variedade de abordagens, é possível identificar alguns aspectos básicos que permitem a organização dessas correntes que se estabeleceram segundo uma grande oposição: a) de um lado, a visão sobre a organização da vida humana associada centrada no Estado e viabilizada pela sua infraestrutura burocrática (Administração Pública tradicional — da ortodoxia, do Estado Administrativo, do modelo Westminster, das variantes napoleônicas); b) de outro, a nova visão sobre a organização da vida em comum menos centrada no Estado e com menos participação de sua infraestrutura burocrática (as vertentes da Gestão Pública e as variações da Governança Pública). Essa oposição fora tratada, majoritariamente, como uma oposição e superação paradigmática, conforme ilustrado na figura 13. A evolução dialética discutida, sustentada pelas oposições entre administração e gestão, Estado (Leviatã) e Mercados (Prometeu), Administração Pública e Administração de Empresas, *homo legalis* ou *juridicus* e *homo oeconomicus*, jurisdição e veridicção, além dos dados bibliométricos apresentados demonstrando apagamentos teóricos, de um lado, e coexistências das visões de administração, gestão e governança públicas, de outro, já indicam que a abordagem paradigmática não se sustenta, tal como apresentado na **Proposição G.1**.

Figura 13 – Transições paradigmáticas: a sabedoria convencional da evolução da Administração Pública



Fonte: elaboração própria.

A análise do momento teórico atual, portanto, não condiz nem sustenta a hipótese de transição paradigmática, mas a de um modelo de evolução dialético, moldado pelos debates, conflitos e disputas entre perspectivas diferentes acerca dos modos de organização da vida em comum, sob a tutela de um Estado Moderno. Essa dialética entre perspectivas, tal como apresentado na **Proposição G.2**, caminhou para uma síntese em que se combinam elementos teóricos do Direito, da Economia e da Teoria Organizacional, que pode ser analisada com base na visão de

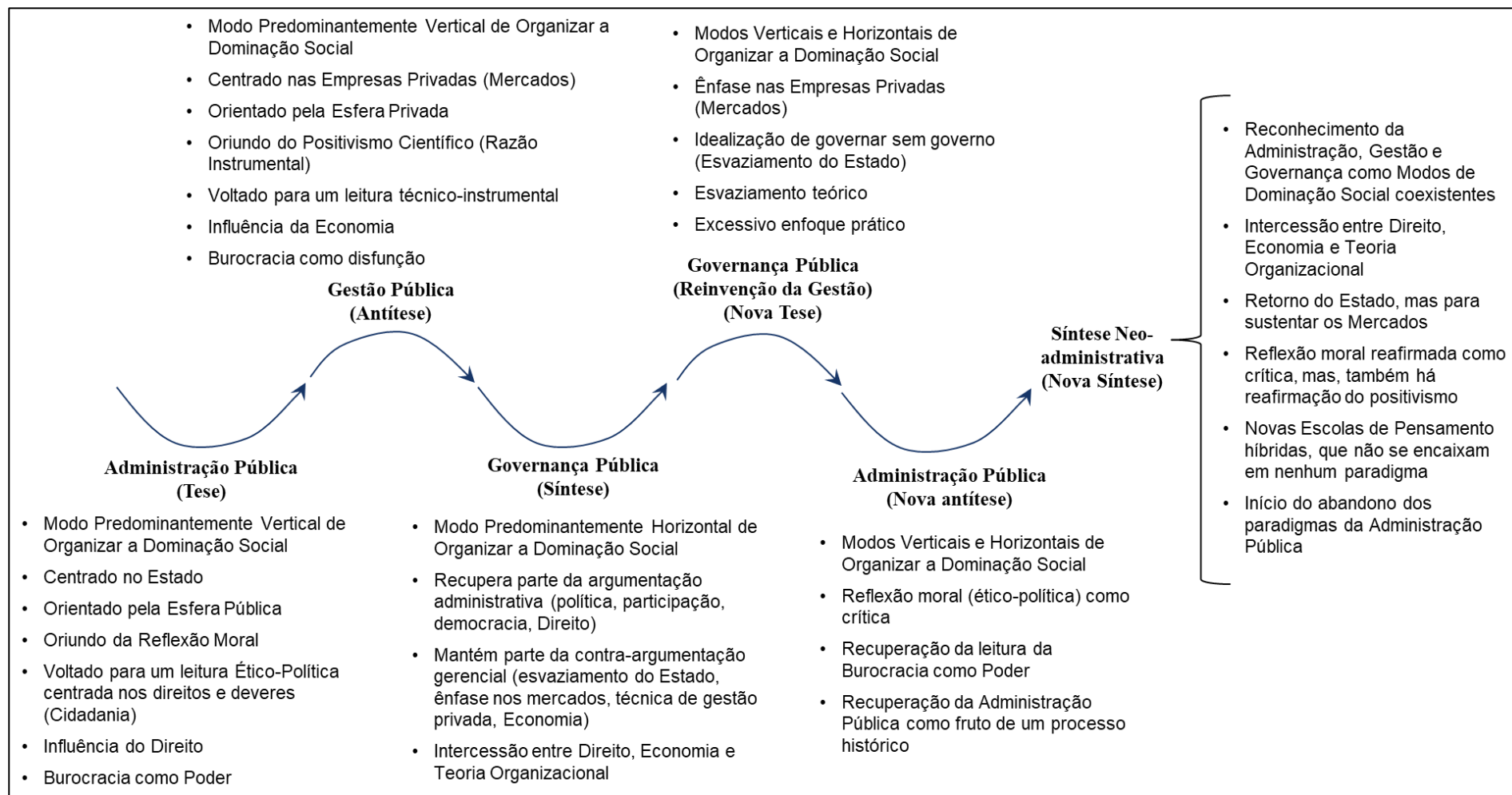
administração, gestão e governança como modos de organizar a dominação social, da seguinte forma:

- a) Em um primeiro momento, há a **afirmação da Administração Pública como tese**, segundo um modo predominantemente verticalizado de organizar a dominação social, centrado no Estado, orientado pela noção da esfera pública (comunitária), oriunda de uma reflexão moral, inicialmente voltado para uma leitura ética e política (direitos e deveres como cidadania), sob forte influência do Direito, enfatizando a organização do Estado (Leviatã) como Burocracia;
- b) Depois disso, há a **apresentação da Gestão Pública como antítese**, segundo um modo predominantemente verticalizado de organizar a dominação social típico das Empresas Privadas, voltado para os Mercados e orientado pela valorização da esfera privada (particular), oriunda de um positivismo científico que sobrevaloriza a razão instrumental e a técnica, sob forte influência da Economia, enfatizando a organização do Estado (Prometeu) como uma Burocracia disfuncional;
- c) Em respostas aos debates e às crises instaurados, tem-se a **Governança Pública como uma primeira tentativa de síntese**, buscando recuperar parte da argumentação administrativa (política, participação, democracia, Direito) e manter parte da contra-argumentação gerencial (esvaziamento do Estado, ênfase nos mercados, técnica de gestão privada, Economia), propondo um modo predominantemente horizontalizado de organizar a dominação social (em rede, colaboração, coparticipação ou coprodução).

Não houve superação entre paradigmas, tampouco houve homogeneidade de teorias, conceitos ou abordagens que configurassem paradigmas — conforme postulado na **Proposição G.1** —, e sim um permanente embate entre tais visões. Após a consolidação da Governança Pública, ela se apresentou como uma nova tese, como um gerencialismo reinventado, mas ainda enfatizando o esvaziamento do Estado, a sobrevalorização dos mercados e a idealização de se governar sem governo, levando ao extremo a falta de teorização e o excesso de enfoque prático. A isso se seguiu a Administração Pública retomada como crítica, como nova antítese, reconhecendo os modos horizontais e verticais de dominação social (sobretudo, tomando para si uma discussão crítica sobre governança), e com posturas de resgate e de reafirmação de posições antigas (reflexão moral, processo histórico).

Demonstrando a intensificação dessa dinâmica dialética (tese-antítese-síntese), sustentada na **Proposição G.2**, chegou-se, ao final do primeiro quarto do século XXI, a uma nova síntese, que se pode chamar de um período de **Síntese Neoadministrativa**, em que se combinam elementos que se vinculam ou herdam parte da discussão do pensamento administrativo tradicional com elementos das várias abordagens tidas novas, ou que se apresentaram como neófitas à sua época, como é caso dos movimentos da Gestão Pública e da Governança Pública. Assim, tem-se o novo (*neo*) da Gestão e da Governança sintetizado com o tradicional da Administração, formando-se o Neoadministrativo. Abordagens como essas não têm nem como serem relacionadas aos paradigmas já existentes, tampouco possuem robustez teórico-prática suficiente para se firmarem como paradigmas autônomos. Alguns elementos da crítica ressurgem em discussões sobre crítica social (justiça social, igualdade social, desenvolvimento e democracia), e há um retorno do Estado mesmo no pensamento mais positivista (neoinstitucionista), mas também há a reafirmação positivista da ciência ainda que menos estrita (novo crescimento da teoria comportamental). Como consequência, tem-se o reconhecimento das intercessões: a) a Administração Pública como algo para onde confluem Direito, Economia e Teoria Organizacional; e b) Administração, Gestão e Governança como modos de dominação social coexistentes.

Figura 14 – Processo dialético de evolução entre Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública rumo à Síntese Neo-administrativa



Fonte: elaboração própria.

Goldfinch e Wallis (2010, p. 110), portanto, concluíram ter havido dois “mitos de convergência” ocorridos após o advento da NPM: a) de que haveria uma convergência para um modelo único de gestão pública (NPM) no mundo inteiro; e b) de que esse modelo já havia sido desafiado, abandonado e substituído por uma agenda emergente pós-NPM. Isso não teria ocorrido e fora confirmado em outras pesquisas. Em uma avaliação das reformas ocorridas no serviço público britânico desde o século XIX, Castellani (2018, p. 225), por exemplo, defende que o resultado de mais de um século de embates foi algo que combina o novo e o tradicional. O que explica isso, segundo ele, seria o fato de que, “embora tenha havido uma série de períodos nos últimos 200 anos em que o Serviço Público Britânico passou por um processo de reforma (particularmente nas décadas de 1850, 1940 e a partir da década de 1980), a natureza da mudança foi evolutiva e não revolucionária”.

Assim, “enquanto alguns elementos do modelo de Westminster foram claramente corroídos, outros ainda estavam seguros e firmemente no lugar” (Castellani, 2018, p. 226). Castellani (2018, p. 227–228) sugere, então, o nome de “burocracia gerencial” para afirmar que “os conceitos de ‘gestão’ e ‘burocracia’ foram fundidos, sem perder seu próprio significado e equilibrando inovação e tradição”. De forma similar, já no final dos anos 1980, Rohr (1989, p. 282) argumentava que, “apesar de mais de uma década de ataques burocráticos [*bureaucratic bashing*], tanto pelo presidente Carter quanto pelo presidente Reagan, os americanos ainda vivem em um Estado Administrativo”. Na própria discussão do surgimento da NPG, já existia a ideia de que a chamada burocracia tradicional e os elementos trazidos pela NPM não foram mutuamente excludentes, o que já invalidaria a defesa de superação de paradigmas (Barraket; Keast; Furneaux, 2016).²³⁹ O que se observa, portanto, é o que era dito por Prestes Motta (1981/2000, p. 8), que permanece válido: “a sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetida a uma grande organização burocrática que é o Estado”. Isso não se desfez no final do século XX.

²³⁹ Conforme Barraket, Keast e Furneaux (2016, p. 125) analisam, a NPG “surge da constatação de que nem o governo tradicional nem a NPM têm sido capazes de resolver completamente muitos dos problemas persistentes” nas sociedades, dos quais eles citam “a pobreza enraizada, a saúde e a educação precárias, o abuso e dependência de drogas e álcool”, questões que, segundo eles, “confrontam as sociedades e aqueles que as governam em uma era global”, mas isso não significaria que o governo tradicional e a NPM foram abandonadas, muitos de seus elementos persistiram.

Alfred Chandler Jr. (1977, p. 1), ao final dos anos 1970, afirmou que a empresa moderna seria “facilmente definida”, e que “ela tem duas características específicas: contém muitas unidades operacionais distintas e é gerida por uma hierarquia de executivos assalariados”. Ao fazer isso, sem fazer qualquer menção à palavra burocracia, a Max Weber, ou a qualquer de suas obras, Chandler Jr. (1977) demonstrou que a sua definição de empresa moderna guardava, fundamentalmente, elementos de uma burocracia no sentido weberiano. A hierarquização, a especialização do trabalho, a predileção pela formalidade, pela objetividade e impessoalidade, a remuneração definida em lei, todos esses aspectos considerados como típicos das burocracias continuam existindo.

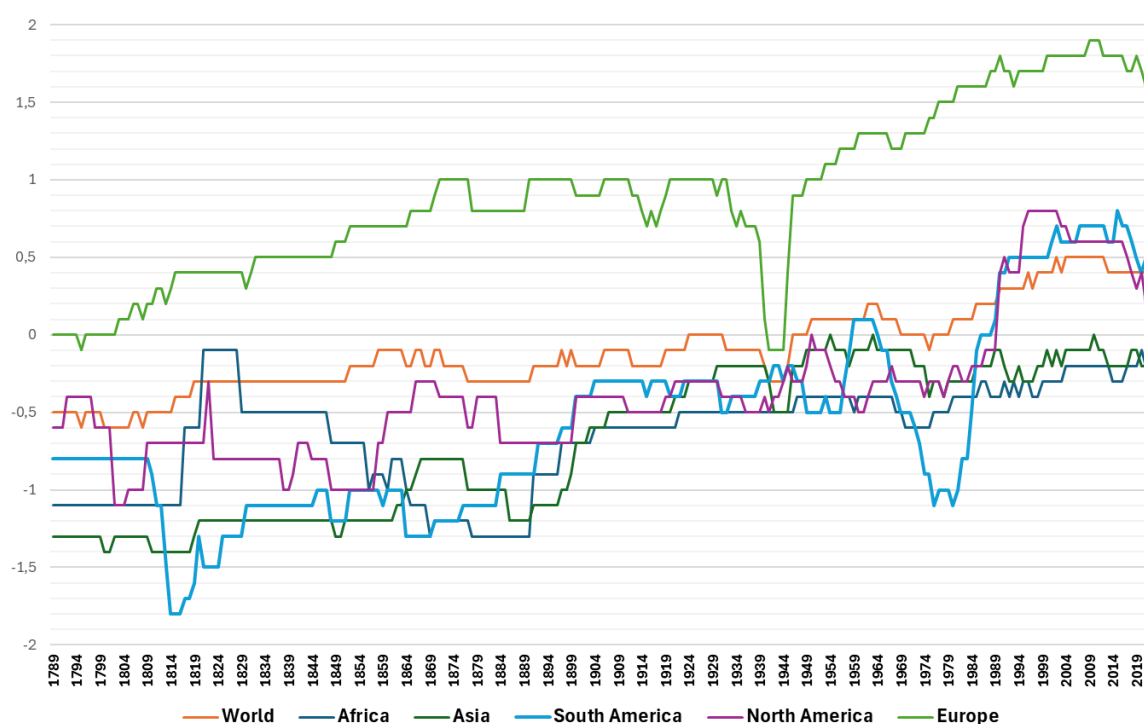
Dos 193 Estados-Nação independentes reconhecidos pela ONU, todos, sem exceção possuem algum tipo de representação política hierarquizada, presidência ou monarquia, subdividida em secretarias ou ministérios especializados, dotados de representações políticas cujo grau de legitimidade democrática varia (ou pode não existir), mas dotados de algum corpo profissional (burocratas) técnico. Conforme Ringer (2004, p. 64) discute a partir de Weber, “a modernização do Estado implica a emergência de uma burocracia baseada na formação especializada”, que tem como decorrência uma estrutura de “salários, pensões de seguridade e promoções, esferas de competência designadas, manutenção sistemática de registros e uma hierarquia de funções claramente definida”. Nada disso se desfez com as reformas gerenciais e propostas de governança, conforme Gregory (2007) discute. “O governo municipal, o exército moderno e a empresa capitalista privada também são caracterizados pela organização burocrática e, portanto, pela separação do oficial, do encarregado [*officer*] e do empregado dos meios de administração, guerra e produção” (Ringer, 2004, p. 64–65). Isso também não mudou com o advento da gestão e da governança.

Além disso, conforme os dados mensurados para o indicador de “Administração Pública rigorosa e imparcial” (*Rigorous and impartial public administration*), cuja escala vai de -4 a 4, calculado pelo projeto V-Dem²⁴⁰, do *think tank Our World in Data* (V-Dem, 2024), todas as

²⁴⁰ A escala é elaborada com base nas seguintes respostas: 0: A lei não é respeitada por funcionários públicos. A administração arbitrária ou tendenciosa da lei é desenfreada; 1: A lei é fracamente respeitada por funcionários públicos. A administração arbitrária ou tendenciosa da lei é generalizada; 2: A lei é modestamente respeitada por funcionários públicos. A administração arbitrária ou tendenciosa da lei é moderada; 3: A lei é respeitada principalmente por funcionários públicos. A administração arbitrária ou tendenciosa da lei é limitada; 4: A lei é geralmente totalmente respeitada pelos funcionários públicos. A administração arbitrária ou tendenciosa da lei é muito limitada (V-Dem, 2024).

regiões do mundo evoluíram desde as estimativas realizadas a partir de 1789, indicando uma melhoria a favor do respeito às leis, embora haja diferenças significativas entre elas, em que a Europa (1,6) se destaca; América do Sul (0,2) e América do Norte (0,5) ficam perto da média mundial (0,3); e África (-0,1) e Ásia (-0,3), um pouco abaixo. Apesar disso, no contexto geral, a média em torno de 0 ainda significa que a lei não é respeitada por funcionários públicos e que a administração arbitrária ou tendenciosa da lei é desenfreada.

Gráfico 5 – Evolução do Indicador de Administração Pública rigorosa e imparcial – Regiões do Mundo, 1789 a 2023



Fonte: *OurWorldIndata*. Elaboração própria.

O Estado também não se desfez, como a abordagem da governança pretendia. Conforme Anter, (2014, p. 36) discute, “um aspecto importante da constância e estabilidade do Estado é a sua natureza sociológica como empreendimento institucional”, ou seja, o Estado é categorizado como uma “instituição”. E como tal, a sua atuação tem uma relação direta com o desenvolvimento socioeconômico. Muitos estudos encontram uma relação positiva entre a qualidade burocrática (ou aspectos específicos da qualidade burocrática) e a economia, como na minimização da corrupção, na melhoria do crescimento econômico e no combate à pobreza (Mauro, 1995; Alesina, 1998; Olson Jr., Sarn; Swamy, 2000; Nawaz, 2015; Cornell; Knutsen; Teorell, 2020; Banerjee; Duflo, 2021; Ogilvie, 2022; Duflo, 2022). Embora haja debates e

muitas diferenças de métodos, períodos de análises e especificações de modelos, pode-se concluir, todavia, que, por mais que essas relações ainda precisem ser mais bem estudadas, elas não são tão nocivas quanto as defendidas nas análises neoliberais e libertárias. Essa literatura demonstra correlações positivas entre os gastos públicos e o crescimento econômico (Evans; Rauch, 1999; Ungureanu; Iancu, 2012; Onrubia; Perez; Sanchez-Fuentes, 2019; Naseer, 2019). Além disso, há um movimento atual de reaproximação da Administração Pública da ciência política (Nabatchi, 2022; Kettl, 2022; Peters *et al.*, 2022; Andersen, 2022; Nelson *et al.*, 2024), tal como fora defendido por especialistas décadas atrás (Waldo, 1968; Whicker; Strickland, 1993), demonstrando que a ideia da oposição restrita e da superação estaria sendo abandonada.

Além disso, Hassan e Wright (2020, p. 163) destacam a reabilitação da Administração Pública como campo de pesquisa científica, devido a “uma mudança positiva na qualidade da pesquisa realizada” que pôde ser percebida no fato de que “o impacto acadêmico das duas principais revistas da área, *Public Administration Review (PAR)* e *Journal of Public Administration Research and Theory*, também aumentou”. Dois pontos explicariam essa melhoria, segundo Hassan e Wright (2020, p. 163): a) o reconhecimento de uma ampla gama de ferramentas de pesquisa sendo realizada, assim, além “dos métodos ‘antiquados’ de pesquisa e de caso, não nos sentimos mais tímidos em usar experimentos, projetos longitudinais e de painel, ou em fazer pesquisas de campo etnográficas”; b) muitas pesquisas recolhem agora dados originais em vez de confiar exclusivamente em dados secundários; c) na frente teórica, há uma consolidação da aplicação de conhecimentos teóricos de outros campos. Com isso, nem o Estado teria desaparecido, nem a Administração Pública, como vertente tradicional, teria perdido totalmente o seu *status* científico.

Greenwood, Pyper e Wilson (1984/2002, p. 24) também afirmam, ao analisar o modelo Westminster, que, mesmo com as modificações trazidas pelas propostas da NPM, isso não impediu a permanência de departamentalização, hierarquização e centralização de núcleos estratégicos de definição política e responsabilização. Na mesma linha, Kingdom (2000, p. 15) indica que “a cultura política britânica tem sido marcada por um elevado grau de continuidade”, mesmo diante das fortes pressões reformistas trazidas pela NPM a partir do final da década de 1970. Segundo Kingdom (2000, p. 18), “a continuidade na cultura britânica é claramente ilustrada no seu desenvolvimento constitucional. Uma evolução ininterrupta ao longo de muitos séculos”. Ao final, portanto, o Direito resistiu à parte significativa do reformismo gerencialista.

De forma similar, Owen (2000, p. 50) comenta o caso francês, cuja forte influência do Direito Administrativo manteve boa parte da infraestrutura operacional do Estado funcionando como “máquina da Administração Pública”, em vários impulsos reformistas diferentes. Cataldi (2024, p. 23), nesse sentido, afirma que “a NPG foi, e ainda é frequentemente apresentada como uma contranarrativa de governança e uma alternativa radical à NPM”, mas, segundo ela, isso teria ocorrido “a fim de obter uma espécie de vantagem competitiva em termos de legitimidade sobre a narrativa (até então) dominante”. A hipótese de uma “substituição linear”, porém, de uma pela outra não teria se sustentado pelas análises empíricas recentes, que são mais favoráveis a uma hipótese de “continuidade e hibridização” (Cataldi, 2024, p. 23).

Não é incomum, no mundo científico, que, das disputas insuperáveis entre posições teóricas distintas, surjam momentos de síntese. Esse seria, inclusive, o resultado esperado da análise dialética. Assim, teve-se provavelmente a mais famosa dessas ocorrências que foi a criação da Síntese Evolutiva Moderna (*Modern Synthesis*) na biologia, ocorrida entre 1920 e 1950, a partir das disputas entre a teoria da evolução por seleção natural de Alfred Wallace e Charles Darwin, o nascimento da genética com Mendel e a teoria do germoplasma de August Weisman (Huxley, 1942; Mayr; Provine, 1981; Bryant; Brown, 2021). De modo similar, emergiu a Síntese Neoclássica na Economia, nas décadas de 1940 e 1950, e que também seria um exemplo ocorrido a partir dos embates entre as análises keynesianas e a fundamentação teórica da economia neoclássica, o que constituiu as bases de formação da economia moderna. Por vezes, campos inteiros do conhecimento surgem desses confrontos teóricos, como é o caso da Sociologia Econômica que também é tida como uma síntese teórica entre a abordagem econômica e a abordagem sociológica, sendo dividida entre a velha síntese (Weber, Durkheim, Marx, Pareto e Polanyi) e a nova (Smelser, Swedberg, Campbell, Granovetter, DiMaggio e Bourdieu) (Krier, 1999; Swedberg, 2003a). Há o exemplo da Síntese Organizacional na abordagem histórica estadunidense (Galambos, 1970) e da Síntese Normativa Global (*Global Normative Synthesis*) proposta por Amitai Etzioni (2004, p. 30) como nova conformação das relações internacionais após a Guerra ao Terror encadeada pelos EUA construída por “uma sociedade baseada em princípios comunitários suaves”, compartilhados entre Oriente e Ocidente.²⁴¹

²⁴¹ A proposta de Etzioni (2004, p. 211) é típica de um idealismo liberal que enxerga, nas relações internacionais, um abrandamento dos conflitos diretos. Segundo ele, a Síntese Normativa Global considera as seguintes características: a) a “ordem social está sendo alterada para depender mais do poder brando (*soft power*) e menos da coerção”; b) a construção dos “fundamentos morais da ordem” pode recorrer tanto a fontes religiosas moderadas quanto seculares, em vez de depender apenas destas últimas; e c) a “autonomia deve ser contida, em vez de ter

Os períodos de síntese teórica já foram até mesmo recuperados como uma aspiração ao desenvolvimento de determinados campos científicos, inclusive pelos que se ressentiam da dificuldade de se superar as disputas paradigmáticas. Esse é o caso, por exemplo, da sociologia, em que a excessiva fragmentação teórica, da qual as guerras paradigmáticas são apenas uma decorrência, fez surgir algumas reivindicações, como as de Reba Lewis (1991) e de Walby (2021), separadas por 30 anos de diferença uma da outra, em favor de um mesmo ponto: a necessidade de uma teoria sintética ou de um núcleo comum na Sociologia, por entender que a divisão paradigmática mais prejudicou do que beneficiou a evolução do campo. A pesquisa empírica, porém, teria demonstrado que o resultado mais provável, especificamente para o setor público, seria o da fusão de elementos, por vezes, tratada como hibridismo. Assim, a mistura de características, a ausência de fronteiras rígidas e a coexistência de uma diversidade de elementos diferentes são apontadas como elementos marcantes do mundo social do início do século XXI, e isso tem sido tratado em algumas pesquisas sob o conceito de hibridismo (Koppel, 2003; Christensen; Lægreid, 2007, 2011; Billis, 2010; Denis; Ferlie; Gestel, 2015; Dickinson, 2016; Heydte, 2020; Cataldi, 2024; Sen, 2024). O “hibridismo”, segundo Grossi *et al.* (2017, p. 379), é um termo que tem tido um amplo espectro de aplicação, sendo utilizado “desde a biologia à indústria automobilística”, passando por várias áreas das ciências sociais. Em termos gerais, segundo esses pesquisadores e pesquisadoras, o hibridismo implica “uma mistura de duas (ou mais) formas de organização de conceitos, modos ou perspectivas” (Grossi *et al.*, 2017, p. 379), o que pode ir da combinação de orientações (lucro ou responsabilidade social) à de fontes de trabalho (humano ou de inteligência artificial) (Erten, 2021). Em termos teóricos, entende-se que a ideia de síntese, decorrente de um processo dialético de evolução social em contradição e conflito, representa melhor o ocorrido na Administração Pública do que o conceito de hibridismo.

Nesse sentido, é possível identificar algumas convergências em termos de abordagens do atual momento do debate de Administração Pública que sustentam a proposta de uma síntese neoadministrativa, conforme se depreende das análises mais recentes do campo, feitas após

alcance ilimitado”, especialmente quando se lida com o mercado, assim como a ordem social deve ser limitada. O ponto (a) é difícil de ser sustentado, sobretudo, diante dos conflitos ora em curso, como a Guerra entre Ucrânia e Rússia e entre Israel e Hamas/Hezbollah. Apesar disso, a seu favor consta o fato de que, se considerados os conflitos armados em curso, a maior parte deles é interna e não internacional, os chamados NIACs, *non-international armed conflicts*, como os genocídios Rohingya (Mianmar), as guerras civis no Sudão, Iêmen, Haiti e Níger.

2010, mas, especialmente, após 2015, por Denhardt, Denhardt e Blanc (2014), Denhardt e Denhardt (2015), Peters (2017), Pollitt e Bouckaert (2017), Grimmelikhuijsen *et al.* (2017), Byrkjeflot, du Gay e Greve (2018), Liddle (2018), Strumińska-Kutra (2018), Christensen e Lægreid (2018), Loeffler e Bovaird (2018), Goldfinch e Yamamoto (2019), Dickinson e Smith (2019), Cepiku *et al.* (2020), Durant (2020), Hustedt, Randma-Liiv e Savi (2020), Torfing *et al.* (2020), Bezes (2020), Connolly e van der Zwet (2021), Osborne (2021), Sønderskov e Rønning (2021), Osborne *et al.* (2022), Cunliffe e Pavlovich (2022), O'Connor *et al.* (2023), Kinder e Stenval (2023), Kirkpatrick *et al.* (2023). Dessa literatura, o que se observa é que uma Síntese Neadministrativa, portanto, possuiria cinco características principais: a) a visão paradigmática, apesar de ainda presente, é menos rígida; b) gestão e administração são tratados conjuntamente, e não mais como oposições (novo *versus* velho); c) há um reconhecimento cada vez maior da diversidade disciplinar do campo; d) administração, gestão e governança não são vistas como em disputa, mas como complementos; e e) as teorias e propostas surgidas desde meados dos anos 1990 não se enquadram facilmente nos paradigmas tradicionais de Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública. O quadro abaixo resume as características do atual momento de síntese neoadministrativa.

Quadro 14 – Características da Síntese Neadministrativa contemporânea

Característica	Descrição	Debate Acadêmico

a) Flexibilização da visão paradigmática	A defesa intransigente de sucessão e evolução de paradigmas começa a perder força, passando-se a defender coexistências, quase-paradigmas (<i>quasi-paradigms</i>), abordagens híbridas, perspectivas, quadros ou arcabouços, ecologias ou ecossistemas.	Margetts e Dunleavy (2013); Bryson, Crosby e Bloomberg (2014); Denhardt e Denhardt (2007; 2015); Torfing <i>et al.</i> (2020). Aucoin (2012); Andrews e Esteve (2015); Liddle (2017); Pedersen e Stritch (2018); Bryer (2021); Overeem (2021); Prysmakova-Rivera e Pysmenna (2021); Osborne (2021a); Osborne <i>et al.</i> (2022; 2023); Clark e Thomas (2024).
b) Reaproximação entre a visão da gestão (Prometeu) e a da administração (Leviatã)	Reconhecimento de que Gestão Pública e Administração Pública não se excluem totalmente dentro do Estado, o que é simbolizado na difusão dos seus estudos como Administração e Gestão Pública (<i>Public Administration and Management – PAM</i>).	Barraket, Keast e Furneaux (2016); Hassan e Wright (2020); Læg Reid (2020); Torfing <i>et al.</i> (2020).
c) Reconhecimento da interdisciplinaridade ou na multidisciplinaridade	Reconhecem-se as múltiplas interações disciplinares que ocorrem na discussão que envolve a Administração Pública, a Gestão Pública e a Governança Pública.	Kingdom (2000); O'Toole e Meier (2011); Bryson <i>et al.</i> (2013); Læg Reid (2020); Osborne (2021). Moore (1995; 2007); Pollitt e Bouckaert (2004); O'Flynn (2007); Newbold (2010); Rosenbloom (2017); Byrkjeflot, du Gay e Greve (2018); Torfing <i>et al.</i> (2020); Læg Reid (2020); McMullin (2021); Osborne <i>et al.</i> (2022)
d) Administração, gestão e governança públicas não são excludentes, mas complementares.	As incorporações ou inovações apresentadas pela Gestão Pública não dissolveram as definidas pela Administração Pública, assim como as da Governança Pública não eliminaram as da Gestão Pública.	Shiller (2008); Sunstein e Thaler (2008); Stiglitz (2012; 2019); Kahneman (2012); Akerlof e Shiller (2010; 2015); Banerjee e Duflo (2021); Duflo (2022); Williamson (1985); Coase (1986); North (2006); Ostrom (2010).
e) A abordagem paradigmática não abarca a teorização surgida nos últimos 30 anos.	As vertentes que compõem o panorama atual mais relevante de discussão de Administração Pública não são facilmente classificadas em um único paradigma, trabalham conjuntamente questões de Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública.	
f) Reabilitação limitada do papel do Estado	A consolidação da influência da Economia Comportamental e da Economia Neoinstitucional, em disputa pela hegemonia com a Economia Neoclássica, recuperou, em parte, a defesa do Estado como elemento relevante da dinâmica social, sobretudo, após as crises econômica de 2008 e sanitária de 2020, em especial, com os conceitos de empurrões (<i>nudges</i>) e de desenvolvimento institucional.	

Fonte: elaboração própria.

Os levantamentos sobre o estado atual dos debates da área, portanto, como os de Denhardt e Denhardt (2007; 2015), Bryson, Crosby e Bloomberg (2014), Torfing *et al.* (2020) e Wallis (2023), indicam não haver homogeneidade suficiente para estipular uma sucessão de paradigmas ou mesmo a existência de um paradigma dominante²⁴². Torfing *et al.* (2020, p. 1–3), falam agora, por exemplo, em “paradigmas de governança coexistentes” e admitem que “o

²⁴² Em alguns casos, os próprios autores e autoras envolvidos no debate já sugerem que o uso de paradigmas deve ser repensado. Denhardt e Denhardt (2015), por exemplo, revisitaram a proposta do NPS e defenderam que nem ele nem o NPM poderiam ser considerados paradigmas dominantes, tanto que usualmente o consideram uma “perspectiva”, tal como já era tratado em seu livro original (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 28–29), como também é referido por Bryson, Crosby e Bloomberg (2014).

paradigma de governança predominante não conseguirá eliminar os outros paradigmas de governança concorrentes”. No avançar das discussões, passa-se a reconhecer explicitamente que paradigmas “não se aplicam nas ciências sociais e muito menos nas esferas não acadêmicas da vida (por exemplo, administração pública)” e que, especificamente, “paradigmas de governança pública não são teorias logicamente consistentes com uma forte base de evidências” (Torfing *et al.*, 2020, p. 9). Isso tem levado a posições como as de Margetts e Dunleavy (2013, p. 2), que assumem que talvez fosse melhor falar de “quase-paradigma” (*quasi-paradigm*).²⁴³ Segundo Margetts e Dunleavy (2013, p. 2), são características de um quase-paradigma: a) “uma teoria geral de nível macro baseada em algumas proposições que reúnem e orientam uma gama mais ampla de conceitos suplementares, recomendações detalhadas e método preferido”; e b) “desenvolvem-se em resposta aos problemas dos seus antecessores, entram num período de ‘governança normal’ relativamente bem-sucedida”, até que não conseguem mais tratar adequadamente algumas situações concretas, e ocorre uma “acumulação de problemas aos quais não conseguem dar uma resposta adequada”.²⁴⁴

Nessa mesma linha, Lægreid (2020, p. 424) discute que, mesmo em nível de teorização, não haveria espaço para uma hegemonia isolada, posto que “não existe uma teoria administrativa empírica geralmente aceita que especifique em que condições um conjunto de fatores tem maior poder explicativo do que outro, ou como a sua influência mútua pode ser compreendida”, e isso leva ao desafio de conseguir explicar a realidade organizacional a partir de lentes teóricas diversas, coexistentes. Essa característica da teorização seria identificável também nas práticas, pois, em seu diagnóstico para o setor público norueguês nesse início de século XXI, Lægreid (2020, p. 424) constata a presença de “organizações híbridas baseadas em ordens políticas mistas e em princípios organizacionais parcialmente concorrentes” e que uma abordagem única, isolada, teria dificuldade de explicar como essas características híbridas funcionam, ou seja, como elas podem ser “contextualizadas e compreendidas”.

²⁴³ Ainda assim, Torfing *et al.* (2020, p. 10), apesar de afirmar que eles não se aplicam à Administração Pública, defendem que sejam aplicáveis de alguma maneira às questões de governança e apresentam mais uma recente contribuição de paradigmas ao setor público, insistindo serem inspirados na obra de Kuhn (1962/1970), mesmo reconhecendo tamanhas fragilidades.

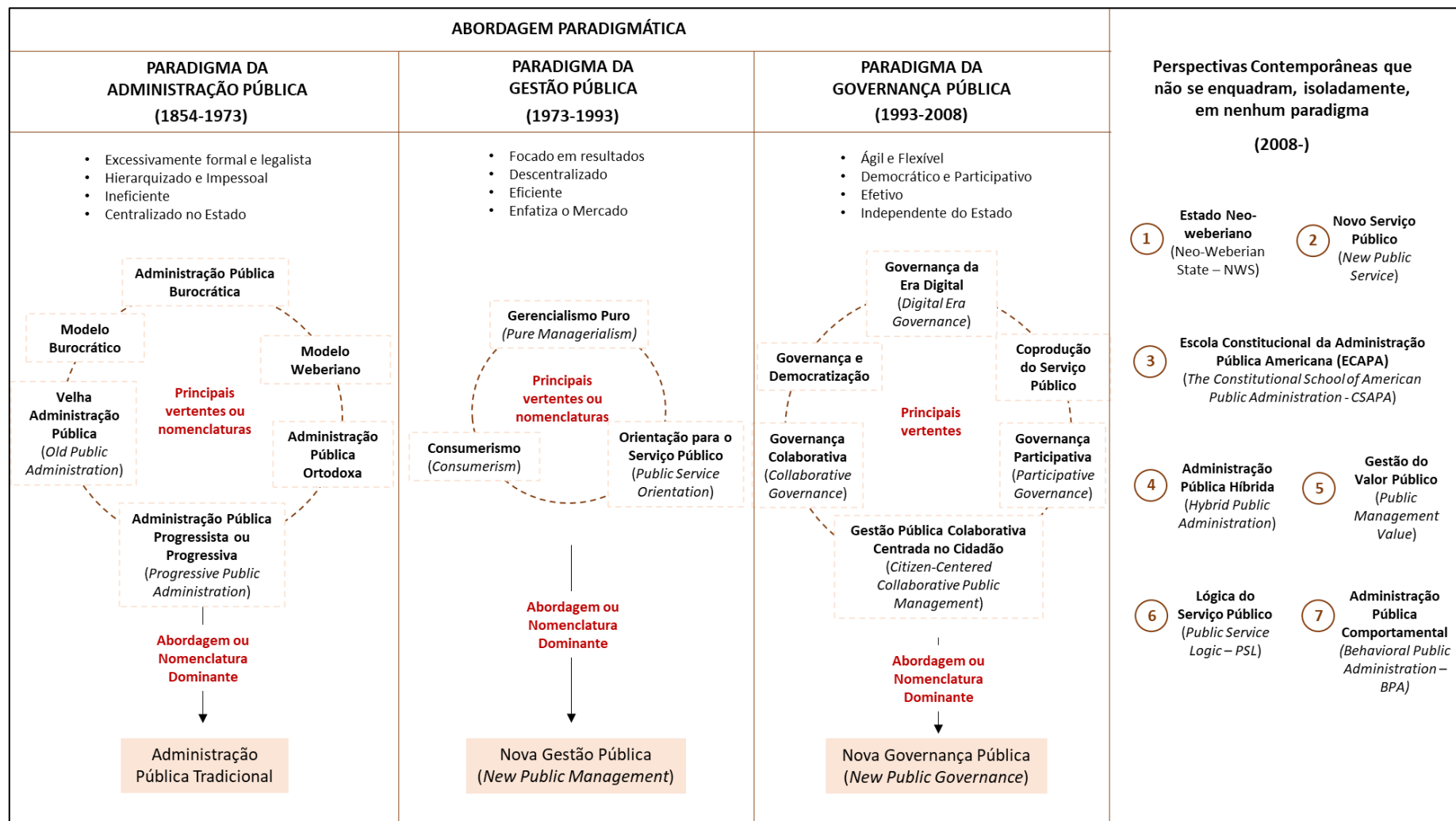
²⁴⁴ Apesar de usarem a terminologia de governança, os sete paradigmas analisados Torfing *et al.* (2020) são, em sua maioria, os mesmos que usualmente se definem como paradigmas da Administração Pública: a) o modelo de burocracia de Weber ou Antiga Administração Pública; b) o modelo da Regra Profissional (*Professional Rule*) – o que, pela descrição dos autores, seria na verdade um modelo tecnocrático, que enfatizaria a competência técnica da elite burocrática; c) a Nova Gestão Pública; d) o Estado Neoweberiano; e) a Governança da Era Digital; f) a Gestão do Valor Público; e g) a Nova Governança Pública. Os últimos quatro, segundo Torfing *et al.* (2020, p. 15), “podem ser vistos como uma reação aos problemas e desafios associados à NPM”.

Uma das principais evidências dessa síntese, portanto, é encontrada nas perspectivas teóricas que surgiram entre os últimos 30 e 35 anos, e que são citadas nessa literatura como as vertentes contemporâneas mais relevantes do panorama atual de discussão de Administração Pública, quais sejam: a) o Estado Neoweberiano (*Neo-Weberian State* – NWS); b) a Gestão do Valor Público (*Public Value Management*); c) o Novo Serviço Público (*New Public Service* – NPS); d) a Administração Pública Híbrida (*Hybrid Public Administration*); e) a Lógica do Serviço Público (*Public Service Logic* – PSL); f) a Administração Pública Comportamental (*Behavioral Public Administration* – BPA); e g) a Escola Constitucional da Administração Pública Americana (ECAPA) (*The Constitutional School of American Public Administration* – CSAPA)²⁴⁵. O que se observa em comum a essas vertentes é que, em sua maioria, as pesquisas associadas a elas não tratam mais administração, gestão e governança como questões separadas nem excludentes, e, mesmo que inicialmente algumas tenham sido tratadas como novos possíveis paradigmas, tal visão não tem dominado mais a literatura.²⁴⁶ São vertentes que combinam temas, métodos e interpretações interdisciplinares, discutindo elementos de Administração Pública Tradicional, de Gestão Pública e de Governança Pública. Assim, elas não se enquadram em nenhum dos paradigmas convencionais da área (Figura 23).

²⁴⁵ Como ainda são teorizações emergentes, as classificações eventualmente mudam. Osborne *et al.* (2022), por exemplo, defendem já haver uma teoria da PAM calcada em quatro vertentes que seriam especialmente influentes na evolução da teoria e prática de administração e gestão públicas (PAM): 1) Valor Público (PV), abordando os impactos sociais dos serviços públicos; 2) Governança Colaborativa (CG), examinando o papel do meio local e das redes organizacionais de prestação de serviços públicos; 3) Lógica de Serviço Público (PSL), abordando a criação de valor para o cidadão através da prestação de serviços públicos; e 4) Administração Pública Comportamental (ABP), com foco na psicologia dos cidadãos e funcionários envolvidos na prestação de serviços públicos. Embora tais abordagens tenham evoluído, atualmente a teoria PAM carece de uma compreensão sobre como os focos analíticos dessas teorias pós-NPM se distinguem e se interligam, e como colocam a reforma do serviço público como prioridades diferentes/concorrentes.

²⁴⁶ Coerentes com a ideia de que, ao final, não se trata de paradigmas, mas de disputas sobre modos de organizar a vida humana associada em que o domínio do Estado e de sua infraestrutura burocrática ainda é fundamental, Torfing *et al.* (2020, p. 16) concluem que “as novas ideias paradigmáticas sobre a governança pública só terão impacto e se tornarão a nova tendência dominante se forem apoiadas pelas elites políticas e administrativas”.

Figura 15 – Perspectivas teóricas contemporâneas que não se enquadram na abordagem paradigmática tradicional



Fonte: elaboração própria.

O “Estado Neoweberiano” (NWS), por exemplo, foi elaborado por Christopher Pollitt e Geert Bouckaert (2004), em seu livro *Public Management Reform*, no início dos anos 2000²⁴⁷, que, conforme Drechsler (2009), Byrkjeflot, du Gay e Greve (2018) e McMullin (2021) analisam, difundiu-se rapidamente pelo meio acadêmico como um pretenso paradigma contraposto à NPM e à NPG (Dunn; Miller, 2007). Com o tempo, porém, essa abordagem passou a ser entendida, como Drechsler (2009, p. 12) discute, mais como um “contra-modelo para NPM”. Nesse sentido, Torfing *et al.* (2020, p. 14) o defendem como uma recuperação e atualização do debate trazido pela NAP, que reforça a discussão administrativa em detrimento da gerencial, no que Dunn e Miller (2007) identificam uma contraposição à dominação anglo-saxã do debate sobre a Administração Pública, em que a NPM seria uma proposta anglo-americana, de ênfase gerencial, e a NWS seria uma proposta europeia, de ênfase administrativa.

O núcleo da proposta de Pollitt e Bouckaert (2004) é defender que, embora tenham havido especulações de superação da burocracia tal qual analisada por Weber pela NPM e, posteriormente, pela NPG, o resultado da realidade organizacional pública seria uma estrutura que combinaria aspectos de várias dessas perspectivas. Diante disso, de acordo com Pollitt (2004, p. 20–21), e tal qual recuperado por Pollitt e Bouckaert (2017, p. 121–124), o NWS apresenta tanto elementos weberianos (reafirmação do papel central do Estado, da democracia representativa como sua forma de legitimação via direito administrativo, da ideia de um serviço público com estatuto distintivo do mercado) quanto neoweberianos (orientação externa voltada para atender a necessidades e desejos de cidadãs e cidadãos, consulta, controle e avaliação pela sociedade, modernização das leis relevantes para encorajar uma maior orientação na obtenção de resultados bem como profissionalização do serviço público com o desenvolvimento dos cargos de gestão).

O que há, portanto, é uma síntese entre o que se chama de Administração Pública Tradicional (weberiana), de um lado, e de Gestão Pública e Governança Pública (neoweberianas), de

²⁴⁷ Apesar de ser uma proposta recente, existem referências à ideia de um neoweberianismo de Estado muito antes desse trabalho. Na década de 1970, por exemplo, Perrow (1972, p. 155) já tratava de um modelo “neo-weberiano”, como um resultado não esperado da própria evolução da discussão trazida por March e Simon, *Organizations*, Simon e seu *Administrative Behavior* e de Cyert e March (1963) em seu *Behavioral Theory of the Firm*. A análise de Perrow (1972) indicava que determinados elementos discutidos por Weber em suas análises sobre a burocracia não seriam completamente eliminados das organizações e poderiam ser adicionados às leituras contemporâneas da teoria organizacional. O problema inicial dessa abordagem é que ela insiste na ideia de que Weber propôs um modelo.

outro²⁴⁸. Conforme Torfing *et al.* (2020, p. 14) analisam, no NWS há uma seleção dos aspectos da NPM que poderiam ser incorporados, em que “a parte da mercantilização [*marketization*] é rejeitada, enquanto a parte da gestão estratégica é bem-vinda”. Ainda segundo Pollitt (2004, p. 24–25), o NWS teria duas variantes práticas principais: a) a primeira sublinha a participação e a legitimação dos cidadãos como um aspecto crucial da modernização do serviço público, identificada nos países nórdicos e nos países baixos; b) a segunda dá maior ênfase à profissionalização, aos sistemas modernos e mais flexíveis de orçamentação e gestão operacional, bem como à modernização do direito administrativo, sendo mais evidente na França, Alemanha, Espanha e Portugal. Ou seja, o NWS é mais forte nos países de Modelos Napoleônicos de Administração Pública Moderna. Algumas pesquisas, como a de Byrkjeflot, du Gay e Greve (2018), porém, criticam o fato de que o NWS ainda insiste em tratar Weber como um defensor de modelos de gestão²⁴⁹. A conclusão fundamental, apesar disso, é a de que várias das características das burocracias identificadas por Weber não se desfizeram com o passar dos anos, ou seja, continuam identificáveis nos setores público e privado, principalmente, as relacionadas à hierarquia, especialização do trabalho, a regras formais de obediência, à preferência pela impessoalidade e prevalência da racionalidade instrumental (calculista) sob o capitalismo contemporâneo.²⁵⁰

²⁴⁸ Dunn e Miller (2007, p. 351) argumentam que há momentos de aproximações entre essas vertentes em função do incentivo dado pelos organismos internacionais; assim, o NWS se baseia em princípios fundamentais para a Administração Pública europeia (*key principles*) apresentados pela OCDE e que concordam com alguns aspectos da NPM. Os seus quatro princípios gerais seriam: a) centralidade do Estado; b) reforma e aplicação do Direito Administrativo; c) preservação do serviço público; e d) democracia representativa. Segundo Dunn e Miller (2007, p. 3522), porém, em trabalhos posteriores, a proposta da NWS passou a apresentar princípios que ecoavam mais aqueles definidos pela NPM: a) orientação externa para os cidadãos; b) consulta pública suplementar e envolvimento direto do cidadão; c) orientação para os resultados; e d) profissionalismo da gestão.

²⁴⁹ Byrkjeflot, du Gay e Greve (2018, p. 996), por sua vez, apontam que a “teoria weberiana da burocracia” que é usada como ponto de partida na literatura do NWS pertence a uma tradição particular que vê o trabalho de Weber como uma oferta de “uma abordagem”, “um programa” ou um “paradigma” como sua contribuição distintiva para o pensamento científico social. Wilhelm Hennis (1988; 2000) questiona, porém, que o trabalho de Max Weber não deveria ser visto dessa forma, mas como fundamentalmente preocupado com questões de caráter e conduta, e não com modelos, paradigmas ou sistemas, e que a própria obra de Weber expressa uma determinada postura, atitude ou comportamento em relação a essas questões. Assim, o nome de NWS para um modelo de gestão não seria adequado.

²⁵⁰ Frederickson *et al.* (2012, p. 2) afirmam que, seguindo Max Weber, as características elementares da Administração Pública incluem (1) alguma base de “autoridade formal com reivindicações de obediência”; (2) “leis e regras estabelecidas intencionalmente”, que se aplicam a todos; (3) “esferas específicas de competência individual”, que incluem diferenciação de tarefas, especialização, especialização ou profissionalização; (4) organização das pessoas em “grupos ou categorias de acordo com a especialização”; (5) “coordenação por hierarquia”; (6) continuidade através de “regras e registros”; (7) organização distinta das pessoas que ocupam cargos; e (8) “desenvolvimento de tecnologias organizacionais particulares e específicas”. Tompkins (2004, p. 49), por sua vez, especifica as características do tipo-ideal de burocracia em Weber segundo a existência de: a) deveres oficiais fixos; b) hierarquia de autoridade; c) sistemas de regras; d) conhecimento técnico; e) serviço de carreira; e f) documentação escrita. Prestes Motta (1986, p. 38) ressalta, porém, que “em seu sentido contemporâneo, a burocracia fundamenta-se em regras de caráter geral, impessoal e altamente abrangente, expressando-se numa forma de conduta organizada segundo rotinas preestabelecidas, a qual repugna o novo, o inesperado. Segue-se

Do lado da ênfase gerencial, por sua vez, tem-se a proposta do valor público (*public value*) que foi diretamente influenciada pelos departamentos de gestão e da escola de governo da Universidade de Harvard em meados dos anos 1990²⁵¹. Sua formulação original foi realizada por Mark H. Moore (1995) e publicada em seu livro, *Creating public value: Strategic management in government* (O'Flynn, 2007; Liddle, 2018; O'Connor *et al.*, 2023). A ideia central era a de que, tal qual o setor privado orientado por lucros era pautado pela lógica da criação de valor para o acionista, as organizações públicas também deveriam se orientar pela criação de valor para a sociedade. A maneira como Moore (1995) desenvolveu sua proposta é típica, portanto, das abordagens gerenciais, indicando um modelo diagramático-visual que comunica os passos gerais a serem seguidos na gestão das organizações para gerar o valor social desejado, no caso, a partir da adoção de um “triângulo do valor estratégico” (Liddle, 2018, p. 969) ou “triângulo estratégico”, que envolveria o desenvolvimento conjunto de: a) capacidade organizacional; b) legitimidade e apoio; e c) a criação de valor (Moore, 1995; Moore, 2007, p. 96). Diferentemente da NPM e da NGP, porém, Moore (1995; 2007) não propõe um abandono de tudo o que for relacionado à Administração Pública Tradicional, mas critica essas três abordagens por terem se afastado do debate mais objetivo e técnico, em termos gerenciais, acerca do que se espera do serviço público²⁵². Em função disso, a proposta de Moore é abordada na literatura como uma resposta aos excessos da NPM e, um pouco, da NPG, mas resguardando muito do que elas defendem, conforme argumentam O'Flynn (2007) e Connolly e van der Zwet (2021)²⁵³.

também uma divisão metódica de trabalho, que se traduz em papéis bem definidos, cujo desempenho se dá de acordo com uma descrição precisa de direitos e deveres, que é, entretanto, estabelecida e modificada pelos ocupantes dos níveis mais altos do próprio grupo”.

²⁵¹ De acordo com Moore e Khagram (2004, p. 2), “nos primeiros dias dos esforços da Kennedy School of Government para desenvolver o campo da ‘gestão pública’”, Mark H. Moore, que era professor daquele departamento, “foi enviado à *Harvard Business School* para aprender o que sabiam sobre ‘gestão privada’”. Segundo seu depoimento, “a sua tarefa era simplesmente importar (ou, se necessário, adaptar) tanto desse conhecimento quanto lhe parecesse útil e apropriado para a tarefa de gestão de agências governamentais” (Moore e Khagram, 2004, p. 2).

²⁵² Nesse sentido, conforme Kincaid (1997, p. 257) avaliava à época, “os gestores governamentais, argumenta Moore, podem provar melhor o seu mérito criando valor público por meio da gestão estratégica, em vez de confiar em doutrinas mais antigas”; entre essas, ele cita as “de ‘competência politicamente neutra’, ‘análise de políticas’ e ‘avaliação de programas’, ou no mantra mais recente do ‘atendimento ao cliente’”.

²⁵³ Embora O'Connor *et al.* (2023) defendam que ela tenha emergido no contexto de questionamento às visões restritivas da NPM sobre o setor público, essa não seria uma crítica em sua totalidade, apenas de alguns excessos, pois, conforme Liddle (2018, p. 969) argumenta, quando de sua publicação a formulação original de Moore foi rapidamente associada à NPM, principalmente, por meio de sua proposta de “triângulo do valor estratégico” que se mostrava alinhada ao perfil de alinhamento da NPM com as discussões gerenciais empresariais.

Ao final, o que a proposta do Valor Público defende é que a Administração Pública Tradicional pode ser melhorada com as técnicas gerenciais propostas pelas ênfases da gestão e da governança, o que lhe conferiria, segundo Kelly, Mulgan e Muers (2002), O'Flynn (2007), Connolly e van der Zwet (2021) discutem, uma visão multidimensional do setor público, entendido como um uma “estrutura abrangente” de rede colaborativas e pós-competitivas de governança (Stoker, 2006, p. 41). Segundo Connolly e van der Zwet (2021), portanto, o valor público recalibraria as perspectivas tradicionais da Administração Pública relativamente às linhas de responsabilização (*accountability*), que consistem na introjeção, na Administração Pública, da ideia de que gestoras e gestores públicos prestam contas a cidadãos e cidadãs, tal qual previsto na noção de responsabilização da governança corporativa. Mulgan e Muers (2002) identificaram, então, três componentes principais do valor público: a) a orientação para os serviços, que são o meio de entrega de valor público para a sociedade; b) a ênfase nos resultados, que, no caso do serviço público, são aspirações de ordem muito mais elevada que meramente a melhoria da eficiência; e c) o restabelecimento da legitimidade e confiança no governo. Novamente, há uma tentativa de articulação das três perspectivas, combinando a legitimidade administrativa, o foco na prestação de serviços sob orientações compartilhadas e democráticas e a questão dos resultados das visões gerencialistas. Em termos práticos, segundo Connolly e van der Zwet (2021) argumentam, um dos aspectos centrais para promover o valor público surgiu em 2017 pelo Relatório Barber (2017), encomendado pelo Tesouro do Reino Unido para compreender como o Tesouro (e os departamentos governamentais mais vastos) podem organizar-se para proporcionar valor público.²⁵⁴

O Novo Serviço Público é uma proposta de Janet Denhardt e Robert Denhardt (2007, p. 3), do início dos anos 2000, em que eles defendem que “o governo não deveria ser administrado como uma empresa; deveria ser administrado como uma democracia”. Isso significa, segundo Matias-Pereira (2008a, p. 28), que o NPS “sustenta que, via atividades de coprodução entre comunidades, órgãos públicos, privados e não-governamentais, torna-se factível estimular uma maior participação, cidadania e *accountability* na sociedade”. De acordo com Osborne (2021, p. 15–16), o NPS surge, portanto, da crítica direta ao NPM influenciada pela NAP, o que Denhardt e Denhardt (2007) reconhecem citando como principais fontes as obras de Dimock, Dahl e Waldo, mas, que, segundo Osborne, são atualizadas e ecoam argumentos do Valor

²⁵⁴ Michael Barber é um acadêmico, escritor e conselheiro, mais conhecido por liderar a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit* – PMDU) do governo do Primeiro-Ministro Tony Blair no Reino Unido.

Público, dando origem a um apelo geral à cidadania e ao envolvimento dos cidadãos na prestação de serviços públicos gerando valor para a sociedade. Haveria, assim, mais uma vez, uma síntese entre discussões sobre Administração Pública, com algumas poucas questões derivadas das discussões de Gestão Pública (valor público), e mais complementações da Governança Pública (participação, colaboração e coprodução), sendo sustentado por três elementos fundamentais: a) cidadania democrática, que exige legitimação do Estado e de suas burocracias; b) valorização de engajamento comunitário, em que o governo desempenha um papel crucial no impulso à participação da sociedade civil; e c) humanismo organizacional e teoria do discurso com foco nas necessidades e preferências dos cidadãos, em vez de no controle burocrático ou em medições objetivas de desempenho.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2007, p. 42–43), portanto, todas essas referências teóricas ajudaram a estabelecer um novo modo de prestar o serviço público que retorna à abordagem principiológica, no pós-NPM, com os seguintes princípios: a) servir aos cidadãos, e não aos clientes, pois o interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados, e não da agregação de interesses próprios individuais; b) buscar o interesse público, pois os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público; c) valorizar a cidadania em detrimento do empreendedorismo, o interesse público é mais bem defendido por funcionários públicos e cidadãos empenhados em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que agem como se o dinheiro público fosse seu; d) pensar estrategicamente, agir democraticamente, uma vez que as políticas e os programas que satisfazem as necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos; e) reconhecer que a responsabilização não é simples, os funcionários públicos devem estar atentos a outros elementos, além do mercado; devem também atender ao direito estatutário e constitucional, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos; f) servir em vez de orientar, sendo cada vez mais importante que os funcionários públicos utilizem uma liderança partilhada e baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer os seus interesses comuns, em vez de tentarem controlar ou orientar a sociedade em novas direções; g) valorizar as pessoas, não apenas a produtividade, pois as organizações públicas e as redes em que participam têm mais probabilidades de ter sucesso a longo prazo se

funcionarem por meio de processos de colaboração e liderança partilhada, com base no respeito por todas as pessoas.

A Administração Pública Híbrida (*Hybrid Public Administration*) é uma proposta teórica elaborada por Tom Christensen e Per Lægreid (2007; 2011) a partir de suas avaliações da realidade organizacional do pós-NPM, sobretudo, na Europa. Menos influente que as demais, ela é, de toda forma, mais direta no reconhecimento da síntese organizacional ocorrida na Administração Pública após os embates entre administração, gestão e governança. Assim, segundo Christensen e Lægreid (2007; 2011), a disputa entre a herança da Administração Pública Tradicional e a NPM não fez com que uma superasse a outra, mas que surgissem modelos fragmentados, híbridos, com sobreposições e complementações. Além disso, o diagnóstico feito pelas várias vertentes da governança pública indica que, desde o final do século XX, as fronteiras entre o público e o privado teriam sido desgastadas ou se rompido (Emery; Giaque, 2014; Alexius; Örnberg; Grossi, 2019; Cataldi, 2024). Diferentemente da análise sobre governança, porém, não apenas as redes, a colaboração, a coprodução ou a participação demonstrariam que a divisão estrita teria ficado turva (*blurred*), mas as próprias organizações, internamente, poderiam apresentar aspectos turvos em relação aos seus modos de se organizar, com elementos da Administração Pública combinados com elementos da gestão privada.

Nesse sentido, segundo Karré (2023, p. 777), haveria cada vez mais “organizações híbridas” que são aquelas que “combinam as características e lógicas convencionalmente associadas às organizações públicas, privadas e do Terceiro Setor”; um fenômeno que, segundo Billis (2010, p. 11), seria irreversível. Assim, conforme Dickinson (2016, p. 47) analisa, as organizações públicas não poderiam mais se orientar por “dualismos de longa data, como público/privado, mercado/hierarquia e consumidor/burocrata”, pois vive-se agora em um “mundo híbrido” que exige flexibilidade na compreensão e gestão de características ambivalentes, herdadas de vários movimentos diferentes de mudança nas relações público-privadas. Isso afetaria não apenas as organizações internamente, mas as suas relações externas, pois as propostas de governança também não se estabeleceriam uma única maneira, na medida em que, “em vez de existir um modo de governança claramente dominante, somos confrontados com arranjos híbridos” (Dickinson, 2016, p. 45). Assim, a realidade organizacional do serviço público é um híbrido das

proposições da Administração Pública Tradicional e das propostas da Gestão Pública e da Governança Pública.

A Lógica do Serviço Público foi desenvolvida por Stephen Osborne (2021) e a equipe liderada por ele no Centro de Excelência em Serviços (*Centre for Service Excellence* – CenSE) da *Business School* da Universidade de Edinburgh, que passam a adotar Administração Pública e Gestão Pública como uma coisa só, referenciando-os como teoria da administração e gestão pública (*Public Administration and Management Theory* – PAM). Foi a sua primeira formulação elaborada como “Lógica Dominante do Serviço Público”, e feita por Osborne *et al.* (2013) em um artigo no *American Journal of Public Administration* e posteriormente refinada por eles em um artigo adicional no *British Journal of Management* (OSBORNE *et al.* 2015). A vertente mais recente defende que a Administração Pública deve ser abordada como um ecossistema, uma visão que também tem sido bastante dominante em outros campos de pesquisa social, falando de ecossistema de serviços públicos. Osborne (2021) argumenta que, em comum, a NAP, a NPS, a NPG e a PV tentaram colocar o cidadão como um elemento central desse ecossistema. Faltava-lhes, porém, uma articulação mais sistematizada que seria o que a Lógica do Serviço Pública buscava desenvolver. Para isso, propõe-se adaptar os conceitos da teoria da gestão de serviços e do *marketing* para se analisar como os serviços públicos podem acrescentar valor à vida dos usuários dos serviços públicos e dos cidadãos — ou podem, por vezes, destruir esse valor. De acordo com Osborne (2021), a PSL desafia os pressupostos dominantes do produto da NPM sobre a natureza e a gestão da prestação de serviços públicos, mas também não abandona suas contribuições de controle do desempenho gerencial e o foco nos resultados.

A PSL, de acordo com Osborne (2021, p. 34–38), apropria-se da teoria do *Service management and marketing* (SMM) contemporânea e da teoria da Lógica Dominada pelo Serviço ou Lógica Dominante do Serviço (*Service-dominant logic*) de Vargo e Lusch (2004)²⁵⁵, apresentando oito elementos-chave: a) o foco não deve estar nos processos de produção de bens e serviços, mas sim em seu uso e na maneira como tal utilização pode criar valor para os clientes; b) o valor criado pela utilização de um serviço é denominado valor em uso, e os serviços, ou bens, não

²⁵⁵ Kinder e Stenval (2023) criticam o PSL argumentando que a noção subjetiva e coletiva de criação de valor de uso ignora a importante teorização do valor de uso na economia política e transfere muito da teoria de *marketing* de Vargo e Lusch. As críticas levam à conclusão de que o PSL é um quadro de investigação pouco convincente sobre o valor público e bastante assentado em princípios genéricos do *marketing*.

têm valor intrínseco para um cliente; c) esse uso ocorre dentro de ecossistemas de serviços; d) o papel das empresas e prestadores de serviços é facilitar a criação de valor pelos seus clientes, oferecendo-lhes recursos para tal; e) os clientes criam valor integrando os recursos fornecidos pelas empresas de serviços com as suas próprias necessidades, expectativas e valores (integração de recursos); f) as empresas de serviços não criam valor ao entregar um serviço, elas só podem oferecer uma série de propostas de valor que, em conjunto, formam uma promessa de valor (um valor potencial), pois é o cliente quem cria valor para si próprio; g) segue-se que a criação de valor nunca pode ser garantida, uma vez que é sempre potencial; e h) só o cliente pode criar valor através do uso/consumo de um serviço no contexto do ecossistema de serviços e das suas próprias vidas. Essa abordagem, porém, conforme criticam Sønderskov e Rønning (2021) e Kinder e Stenval (2023), acaba por não reconhecer tanto a rigidez de certos aspectos da Administração Pública que não podem ceder unilateralmente ao desejo de cidadãos e cidadãs no consumo de serviços públicos, pois seguem ritos de transparência, obrigações legais e mesmo políticos, que precisam ser respeitados.

A Escola Constitucional da Administração Pública Americana (ECAPA) é uma das raras perspectivas teóricas de Administração Pública que já surge, na década de 1990, autointitulando-se uma escola de pensamento (Spicer; Terry, 1993a; Newbold, 2010; Newbold; Rosenbloom, 2017)²⁵⁶. Embora tenha raízes em discussões jurídicas da década de 1960, nos EUA, a consolidação dos trabalhos dessa escola começa a ocorrer, porém, somente a partir dos anos 2000, em particular, após 2010, com as publicações dos livros, *In Defense of Politics in Public Administration: A Value Pluralist Perspective*, de Michael W. Spicer (2010), e *All but forgotten: Thomas Jefferson and the Development of Public Administration*, de Stephanie Newbold (2010b), além de seu artigo naquele mesmo ano, *Toward a Constitutional School for American Public Administration* (Newbold, 2010a), publicado na PAR. Uma perspectiva mais sistematizada da escola, porém, surgirá somente sete anos depois com a edição

²⁵⁶ Conforme Newbold (2010) e Newbold e Rosenbloom (2017) comentam, Michael Spicer e Larry Terry (1993a) cunharam o termo “Escola Constitucional” pela primeira vez no fórum sobre “Administração Pública e a Constituição” editado em 1993 pela PAR. Naquele artigo, Spicer e Terry (1993a, p. 239) discutiam o ataque à burocracia realizado pelas administrações Carter e Reagan nos EUA que fora enfrentado por uma série de artigos de acadêmicos defendendo as instituições burocráticas estadunidenses, segundo eles, em duas frentes: a) com a divulgação de uma extensa documentação apresentando os “efeitos adversos” que esses ataques tiveram nos órgãos públicos; e b) com os trabalhos do que eles denominaram de “Escola Constitucional de Administração Pública”, principalmente derivados da obra de John Rohr e dos manifestantes de Blacksburg. Esses trabalhos indicados em (b), segundo Spicer e Terry (1993a, p. 239), mudaram a percepção de que a administração do Estado não possuía “legitimidade constitucional”, ou seja, que seria algo que pudesse ser livremente vilipendiado por governos, mas eles rebateram essa argumentação vinculando-a diretamente às intenções democráticas dos fundadores da República nos EUA (*founding fathers*) sobre a constitucionalidade do papel da burocracia estatal.

do livro, *The Constitutional School of American Public Administration*, por Stephanie Newbold e David H. Rosenbloom (2017), que compila artigos de autorias diversas sobre os fundamentos teóricos da escola, seus principais temas, preocupações, controvérsias e aplicações.

De acordo com Overeem (2021, p. 13), o desenvolvimento dessa escola tem sido liderado pelas pesquisas de Newbold e Rosenbloom²⁵⁷ em diálogo, principalmente, com os trabalhos de John Rohr e Michael Spicer, ao passo que Rosenbloom (2017) acrescenta a influência de Herbert J. Storing.²⁵⁸ Essa escola parte de um movimento de aproximação das questões jurídicas das questões administrativas, por entender que a origem do Direito se perdeu com o debate gerencial da Administração Pública. Então, algumas contribuições, como as de Rohr (1985), O'Brien (1989), Feldman (1993), Rosenbloom (1992a, 1992b), Rosenbloom, O'Leary e Chanin (2010), tratam diretamente de questões constitucionais e Administração Pública²⁵⁹. Existe um vínculo teórico dessa escola, principalmente, com os trabalhos de Rohr nos anos 1980, com o movimento de Blacksbury e com os debates realizados pelas conferências de Minnowbrook, em defesa da reconciliação entre política e administração em um sentido normativo, enfatizando para isso a perspectiva jurídica constitucional e o retorno aos Federalistas estadunidenses (Spicer, 1993; Newbold, 2010; Newbold; Rosenbloom, 2017)²⁶⁰. Segundo Rosenbloom (2017),

²⁵⁷ David Rosenbloom (1971) há muito examina a ligação entre a função pública federal e a Constituição americana, uma relação que ele argumenta ser não só importante, mas também subvalorizada na Administração Pública em geral. O debate jurídico usualmente ocorre descolado do debate de políticas públicas nos EUA, e este, por sua vez, foi também negligenciado pelo debate organizacional, especialmente, o gerencial. Com isso, é preciso alinhar tudo via discussão constitucional da organização e funcionamento do Estado Administrativo, operado via gerenciamento da sua infraestrutura pública de burocracias especializadas.

²⁵⁸ Storing foi professor de John Rohr na Universidade de Chicago, ambos tendo sido alunos de Leo Strauss e influenciados por ele (Overeem, 2012, p. 140). Newbold (2010, p. 538) define a escola, portanto, como “um grupo de acadêmicos e profissionais da Administração Pública, unidos em uma confederação frouxa, caracterizada por um interesse nos princípios consagrados na Constituição dos EUA como base para nossa pesquisa e prática”.

²⁵⁹ Nesse sentido, para Raadschelders (2019, p. 460), “o contexto jurídico em que se desenvolve ao governo (*governing*) não é suficientemente abordado na investigação e nos currículos da administração pública”.

²⁶⁰ Spicer e Terry (1993a, p. 241), porém, afirmaram que as posições adotadas pelos pesquisadores e pesquisadoras da ECAPA se pautam por uma “visão romantizada dos pais fundadores”, o que deixava a sua argumentação muito idealista e vulnerável a críticas. Em oposição a isso, eles defenderam que a legitimidade do serviço público poderia ser baseada em uma argumentação da “lógica central de uma constituição” que é a que defende que todo “poder discricionário deve ser verificado [*checked*]”, e, assim, “a administração pública, de acordo com esta visão, torna-se um controle crucial do abuso de poder por parte dos líderes eleitos” (Spicer & Terry, 1993a, p. 245). Sua argumentação, porém, não seria a de uma defesa jurídica do debate sobre administração pública, mas de reconhecer a sua legitimidade dentro do quadro de Estado Democrático de Direito mais amplo. Ao avançar nesse ponto, Spicer e Terry (1996, p. 45) argumentam que “para que as leis sejam traduzidas em ações governamentais, o administrador, assim como os juízes, deve dar sentido às palavras escritas dos legisladores”. Sendo assim, o aspecto jurídico — e de princípios e regras — na Administração Pública é uma realidade inegável e deve ser novamente recuperado no debate de Administração Pública, ante o espaço que concedeu para o domínio econômico e gerencial.

a ECAPA apresenta quatro pilares normativos: a) a eficiência; b) a economia; c) a efetividade; e d) a equidade social.

É central para essa vertente, portanto, o reconhecimento de que, apesar de todos os esforços de discussão política, econômica e gerencial que se apresentaram para analisar o setor público, a sua principal característica ainda é ser uma “Administração Pública centrada no legislativo” (*legislative-centered public administration*), ou seja, ser uma organização totalmente dependente da questão legal para o seu funcionamento legítimo (Newbold, 2021, p. 123)²⁶¹. Em termos jurídicos, a norma fundamental, ou seja, a constituição, impõe-se como diploma legal ulterior que regerá toda essa questão de legitimidade de atuação das burocracias. Assim, o retorno à questão democrática-constitucional seria inevitável e necessário, algo que tanto a NPM quanto as variações da NPG não fazem. Conforme Raadschelders (2019, p. 460) comenta, a conclusão é a de que “o governo e o seu estudo de Administração Pública não devem ser apenas orientados para os resultados, avaliados através de várias medidas de desempenho, mas devem também incluir declarações de impacto democrático-constitucional”.

Seria preciso, portanto, reconectar as questões jurídicas de impacto mais amplo, com as questões mais operacionais, relativas aos temas gerenciais e de governança. Assim, segundo Raadschelders (2019, p. 460), na leitura dessa escola, no estado atual da Administração Pública, atribui-se muita atenção ao nível operacional da política (formulação e implementação) (“o que fazemos?” *what we do*) e da gestão (especialmente desempenho), enquanto questões e desafios que dizem respeito aos níveis coletivo (“como fazemos isso?” *How we do*) e constitucional (“por que fazemos isso?” *why we do*) são deixados para cientistas políticos, filósofos e estudiosos constitucionais. Conforme Sunstein e Vermeule (2021, p. 17) explicam, isso ocorreu porque os “críticos do Estado Administrativo argumentam que os Direitos Constitucional e Administrativo passaram a autorizar um aparato administrativo com poderes executivos de alcance e poder assustadores”²⁶². Diante disso, o debate sobre Administração Pública nos EUA,

²⁶¹ Esse ponto remete ao antigo esforço de legitimação jurídica do Estado Administrativo. Nesse sentido, conforme Mordecai Lee (2012, p. 216) argumenta, para a realidade jurídica estadunidense, a “Constituição dos EUA, assinada em 1787 e, após ratificação, implementada em 1789” definiu o “tema central da história administrativa americana”, que é construir uma democracia estabelecida em termos de separação de poderes, freios e contrapesos (*checks and balances*) e revisão judicial (*judicial review*), e é por isso que “este foi, verdadeiramente, o ‘ano zero’ na história administrativa americana”. O problema, segundo Lee (2012, p. 216), é que isso também gerou um governo “desajeitado, descoordenado e pesado”, um modelo que se espalhou pelos 50 Estados que ele chama de “um governo Golem”, como um monstro que se multiplicou pela estrutura burocrática dos EUA.

²⁶² Essa argumentação de Spicer e Terry (1993a) foi levada a um debate com participantes da Escola Constitucional e do movimento de Blackburg, como Rohr (1993), Stivers (1993), Wise (1993), Lowi (1993), ao que se seguiu

muito além de ser apenas uma questão gerencialista, continua a ser uma questão jurídica. Trata-se de algo que é, por vezes, replicado em outros países, como no caso brasileiro, em que a Constituição de 1988 é recorrentemente criticada por algumas vertentes do pensamento liberal-econômico e liberal-conservador por ter concedido direitos demais.

De acordo com Newbold e Rosenbloom (2017), a ECAPA possui, então, sete objetivos principais: a) defender que a formulação da Constituição dos EUA afeta o desenvolvimento da Administração Pública; b) desenvolver uma compreensão mais ampla sobre como os poderes legislativo, executivo e judiciário não apenas verificam e equilibram o poder uns dos outros, mas também compreender como cada poder funciona para moldar o Estado Administrativo americano; c) reger-se pelo princípio governante do federalismo constitucional; d) reconhecer que o efeito do Direito Constitucional na administração pública tem sido profundo²⁶³; e) incentivar e apoiar mais diálogo e discussão sobre como a tomada de decisão da Suprema Corte molda o governo americano, o Estado Administrativo e as instituições democráticas da nação; e f) compreender que o crescimento e o desenvolvimento do Direito Administrativo afetaram dramaticamente o governo e a Administração Pública (infraestrutura burocrática), então não se pode apreciar plenamente a arte de gerir a Constituição (*to run a constitution*) se não se compreender a elaboração de regras, a adjudicação das decisões das agências e a revisão judicial da tomada de decisões das organizações públicas.

Uma característica peculiar da ECAPA é sua forte ênfase na normatividade necessária à Administração Pública que, por sua vez, não seria uma exclusividade do campo, mas uma característica da sociabilidade. Segundo Spicer (2010), por se viver em uma sociedade de valores plurais, a reflexão ética e política sobre valores é praticamente inescapável. Nesse sentido, Spicer (2010, p. 24) argumenta que, “como resultado da nossa atual condição de diversidade de fins morais ou concepções do bem, a ideia de pluralismo de valores agora impõe-se a nós”, e isso não acontece apenas no mundo das ideias, pois isso ocorre “não mais

uma tréplica de Spicer e Terry (1993b). Boa parte da discussão feita neste debate é centrada, porém, na questão da legitimidade constitucional da Administração Pública dos EUA que, como visto, é recorrentemente atacada desde a formação da visão ortodoxa na Era Progressista.

²⁶³ O retorno da ECAPA à Constituição, de acordo com Overeem (2012, p. 141), deve-se ao fato de que “os teóricos constitucionais ressuscitaram conceitos normativos como ‘interesse público’ e ‘responsabilidade’”, sem os quais não é possível refletir criticamente sobre o Estado, suas relações com o mercado, e, principalmente, sobre os direitos e os deveres na sociedade. Em função disso, “aqueles no campo da Administração Pública que adotaram a abordagem constitucional defenderam sobretudo o Estado administrativo, o ‘Estado de bem-estar/guerra’ desenvolvido pelos Progressistas e pelos *New Dealers* no início do século XX e fortemente expandido desde a década de 1960” (Overeem, 2012, p. 142).

simplesmente como uma abstração intelectual ou um quebra-cabeça filosófico, mas também como parte de nossa experiência vivida cotidianamente”. Nessa direção, não é mais possível desvincular a Administração Pública da reflexão ético-política porque esta perpassa todas as instâncias da sociedade, logo, as atuais visões tecnicistas da NPG que tentam lidar com democracia e participação não se sustentam. A esse respeito, Spicer (2010, p. 67) conclui que isso é problemático para a Administração Pública “na medida em que, ao promover uma visão instrumental racionalista e determinista da governança, ignora os fins e valores conflitantes e a liberdade que viemos a experimentar como parte integrante da governança, nossa própria tradição política”.

De acordo com Osborne *et al.* (2022), a Administração Pública Comportamental (*Behavioral Public Administration* – BPA) é o desenvolvimento mais recente no contexto da Administração e Gestão Públicas (PAM) no pós-NPM. Ela explora a aplicação de métodos/*insights* psicológicos à teoria PAM e centra-se, conforme Grimmelikhuijsen *et al.* (2017) discutem, nos aspectos que influenciam os comportamentos dos usuários e funcionários dos serviços públicos, afetando a prestação e o uso ou consumo de tais serviços. Embora tenha raízes longínquas no trabalho de Simon (1947/1997), o BPA evoluiu rapidamente desde 2018, sob influência do forte ressurgimento da teoria comportamental nas ciências sociais no pós-2008, sobretudo, com a consolidação da economia e das finanças comportamentais (Shiller, 2008; Ariely, 2008; Sunstein; Thaler, 2008; Kahneman, 2012; Thaler, 2015; Akerlof; Shiller, 2010, 2015; Breugh; Ritz; Alfes, 2018) bem como de sua incorporação nas pesquisas gerenciais (Steccolini; Saliterer; Guthrie, 2020). As pesquisas de Whitehead, Jones e Pykett (2017) e Feitsma (2018) indicam que a escola está se tornando cada vez mais influente na Administração Pública contemporânea e, segundo Bertelli e Riccucci (2022), novamente reivindica conferir uma maior confiança científica para a área por meio de uma lente analítica ou um método de investigação mais empírico, especialmente, com o uso de pesquisas com desenhos experimentais (*experimental designs*). O seu enfoque seria, portanto, de nível micro, do comportamento individual. Uma posição que já encontraria questionamentos, como Bertelli e Riccucci (2022, p. 180) que a questionam por não considerar devidamente a análise institucional, para tratar questões globais e internacionais de serviços públicos.²⁶⁴

²⁶⁴ “Qualquer linha de investigação comportamental”, afirmam Bertelli e Riccucci (2022, p. 180), “não deve ignorar os acordos institucionais que situam a administração pública num quadro mais amplo de governo representativo”.

Em uma aproximação com as demais vertentes contemporâneas, a BPA tem como característica o reconhecimento da pluralidade de abordagens possíveis da Administração Pública, não se pautando por uma oposição, de imediato, entre esta e as vertentes da Gestão Pública e da Governança Pública. Assim, como Mohr e Davis (2023, p. 2) discutem, sua proposta é marcada pela “análise interdisciplinar da Administração Pública a partir da perspectiva de nível micro dos comportamentos e atitudes individuais”, que podem tanto explorar aspectos mais tradicionais quanto mais gerenciais, ou de governança, da área. Tal interdisciplinaridade, porém, seria criticada por ser mais um potencial que um fato, pois, nos trabalhos publicados, o que se vê é um foco demasiadamente voltado para a psicologia, e não tanto para questões políticas, jurídicas, sociais ou mesmo econômicas, como questionam Mohr e Davis (2023)²⁶⁵.

De acordo com Bhanot e Linos (2020, p. 168), como escola específica de Administração Pública, a BPA teria sua origem no artigo de Stephan Grimmelikhuijsen, Sebastian Jilke, Asmus Leth Olsen e Lars Tummers (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2017), tendo, do ponto de vista prático, um marco dado pela criação, em 2010, no Reino Unido, do *Behavioral Insights Team* (BIT), uma equipe global de análise comportamental que é parte do Gabinete do Primeiro Ministro. Esse fato não foi isolado, sendo replicado em outros órgãos públicos de países desenvolvidos, como foi o caso dos Estados Unidos onde implementaram a Equipe de Ciências Sociais e Comportamentais como parte da administração Barack Obama em 2014, e que continua ativa por meio do Escritório de Serviços de Avaliação (*Office of Evaluation Services* – OES), na Administração de Serviços Gerais (*General Services Administration* – GSA). Bhanot e Linos (2020, p. 169) ressaltam, no entanto, que “um grande número de intervenções do BPA não conseguiu mudar o comportamento de forma significativa” levando apenas ao “‘resultado nulo’ [*Null Result*] temido academicamente, mas muitas vezes bastante importante”. É uma dificuldade que não é exclusiva da BPA, mas é uma característica recorrente das perspectivas demasiadamente indutivas das ciências, que acabam por passar pelas chamadas crises de replicação, ou seja, a dificuldade de obter resultados similares após a aplicação dos mesmos experimentos e testes empíricos em contextos diferentes. Hassan e Wright (2020, p. 165)

²⁶⁵ Segundo Mohr e Davis (2023), a BPA teria dois problemas: a) foco excessivo no resultado das ações individuais, tendo pouca preocupação com os níveis sociais *meso* e *macro* de interação entre grupos e organizações; e b) tende a ser focada apenas na psicologia, ignorando contribuições da economia, sobretudo da teoria dos preços. Mohr e Davis (2023, p. 3), então, defendem uma evolução da BPA que busque incorporar “a definição de economia comportamental e contraste com a suposição de racionalidade da teoria da escolha racional, esperando que as pessoas não sejam perfeitamente racionais quando usam heurísticas de tomada de decisão que podem levar a vieses cognitivos”. Mohr e Davis (2023, p. 3) propõe, portanto, concentrar “muito mais no público e nos grupos que se envolvem e interagem com a prestação de serviços públicos para levar o BPA para além do foco no micro”.

também criticam a BPA por incorrer no risco da “metodolatria” (*methodolotry*) exercida pelo fascínio com experimentos que, apesar de interessantes, podem ser demasiadamente restritos para auxiliarem na compreensão mais ampla do campo de Administração Pública, em linha com a crítica de Bertelli e Riccucci (2022) e Mohr e Davis (2023).

Quadro 15 – Vertentes contemporâneas de Administração Pública

Perspectivas	Autoria e Ano	Administração	Gestão	Governança	Debate
a) Estado Neoweberiano (<i>Neo-Weberian State</i> – NWS)	Pollitt e Bouckaert (2004)	Reafirmação do papel do Estado como burocracia (Estado como entidade democrática constitucional legítima)	Profissionalização do serviço público; maior orientação na obtenção de resultados	Reafirmação do papel da democracia representativa (central, regional e local); orientação externa voltada para atender a necessidades e desejos dos cidadãos	Pollitt (2004); Pollitt e Bouckaert (2004); Drechsler (2009); Park e Comeaux (2014); Byrkjeflot, du Gay e Greve (2018) e McMullin (2021)
b) Escola Constitucional da Administração Pública Americana (<i>The Constitutional School of American Public Administration</i>)	Spicer e Terry (1993)	Reafirmação do papel do Estado como burocracia (Estado como entidade democrática constitucional legítima)	Gerenciar e Executar a Constituição (<i>to run a Constitution</i>), sem detalhar quais técnicas gerenciais a utilizar	Democratização do serviço público com foco na equidade social	Spicer e Terry (1993); Newbold (2010); Overeem (2012); Rosenbloom (2017); Newbold e Rosenbloom (2017); Overeem (2021)
c) Gestão do Valor Público (<i>Public Value Management</i>)	Moore (1995)	O Estado é necessário, mas é preciso melhorar burocracias públicas orientando-as para a geração de valor e a responsabilização (<i>accountability</i>).	Triângulo Estratégico: a) capacidade organizacional; b) legitimidade e apoio; e c) criação de valor	Estabelecer redes colaborativas na prestação do serviço orientadas pela criação de valor para o público (cidadãos e cidadãs)	Moore (1995); Mulgan e Muers (2002); Kelly, Mulgan e Muers (2002); Connolly e van der Zwet (2021)
d) Novo Serviço Público (<i>New Public Service</i>)	Denhardt e Denhardt (2003)	Reafirmação do papel do Estado como burocracia (Estado como entidade democrática constitucional legítima)	Aplicar técnicas gerenciais para ajudar cidadãs e cidadãos a articular e satisfazer interesses comuns. Ênfase nas técnicas de gestão para coprodução.	Incentivos à participação e ação da comunidade e sociedade civil, com ênfase na cidadania como engajamento social, mas o governo desempenha um papel fundamental em direcionamento, orientação e controle	Matias-Pereira (2008a); Denhardt e Denhardt (2003; 2007; 2015); Osborne (2021)

Fonte: elaboração própria.

Quadro 16 – Vertentes contemporâneas de Administração Pública (continuação)

Perspectivas	Autoria e Ano	Administração	Gestão	Governança	Debate
e) Administração Pública Híbrida (<i>Hybrid Public Administration</i>)	Christensen e Lægreid (2007)	Reafirmação do papel do Estado como burocracia em coexistência híbrida com Mercado e Associações não governamentais e não lucrativas	Incorporar técnicas gerenciais trazidas pela NPM, em especial, voltadas para gestão de desempenho, transparência e responsabilização (<i>accountability</i>)	As fronteiras entre o público e o privado se tornaram turvas ou mesmo se romperam.	Koppel (2003); Christensen e Lægreid (2007;2011); Billis (2010); Denis, Ferlie e Gestel (2015); Dickinson (2016); Grossi <i>et al.</i> (2017); Heydte (2020); Cataldi (2024)
f) Lógica do Serviço Público (<i>Public Service Logic</i>)	Osborne <i>et al.</i> (2013)	O Estado é necessário, mas é preciso melhorar burocracias públicas orientando-as para a geração de valor e a responsabilização (<i>accountability</i>).	Técnicas de gestão de serviços e do <i>marketing</i> para que serviços públicos possam acrescentar valor à vida de cidadãos e cidadãos	Compreender o serviço público no contexto do ecossistema de serviços, que se opera segundo integração de recursos (consumidores criam valor integrando os recursos fornecidos pelas empresas de serviços com as suas próprias necessidades)	Osborne <i>et al.</i> (2013) ; Osborne <i>et al.</i> (2015); Osborne (2021); Sønderskov e Rønning (2021); Kinder e Stenval (2023)
g) Administração Pública Comportamental (<i>Behavioral Public Administration</i>)	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017)	O Estado é necessário, mas apenas na criação de incentivos (empurrões - <i>nudgets</i>).	Desenhar e aplicar técnicas gerenciais com base em princípios da economia comportamental (opções padrão, taxas motivacionais, imunidade de rebanho)	Governo, mercado e organizações não governamentais e não lucrativas participam das estruturas sociais que afetam as escolhas, deve-se pensar em arranjos entre essas entidades que minimizem externalidades negativas e comportamentos predatórios.	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017); Whitehead, Jones e Pykett (2017); Breaugh, Ritz e Alfes (2018); Feitsma (2018); Steccolini, Saliterer e Guthrie (2020); Hassan e Wright (2020); Bhanot e Linos (2020); Osborne <i>et al.</i> (2022); Bertelli e Riccucci (2022); Mohr e Davis (2023)

Fonte: elaboração própria.

Assim como ocorrido várias vezes na história da Administração Pública Moderna, como discutido ao longo desta tese, o incentivo institucional relevante à difusão da BPA tem sido dado pela intervenção internacional de organismos como a OCDE, que tem defendido a sua incorporação em órgãos da Administração Pública de vários governos. Battaglio Jr. *et al.* (2019) destacam, por exemplo, o impulso à pesquisa comportamental dado por uma avaliação feita pela OCDE analisando 159 estudos de caso, de 60 órgãos públicos, em 23 Estados e 2 instituições internacionais, e, também pelas láureas do prêmio Nobel ocorridas nos últimos 20 anos, mais de uma vez, para a pesquisa behaviorista. Segundo concluem em sua revisão sistemática de 109 pesquisas na área comportamental envolvendo o setor público, “a Administração Pública Comportamental está experimentando um impulso sem precedentes”, muito em função “da atribuição do Prêmio Nobel em Ciências Econômicas a Richard Thaler” (Battaglio Jr. *et al.*, 2019, p. 315).

Em 1970, Prestes Motta (1970, p. 110), ao analisar as contribuições da pesquisa comportamental (behaviorista), sobretudo de Barnard, Simon, March, Cyert, Argyris e Lickert, afirmava que “sua contribuição parece definitiva, pela lucidez de seus melhores autores e pelo volume de pesquisa empírica realizada”. O pesquisador brasileiro afirmava isso bem antes dos prêmios Nobel terem sido concedidos a Richard Thaler, em 2017, Daniel Kahneman, em 2002, George Akerlof, em 2001, Elinor Ostrom, em 2009, Robert Shiller, em 2013, e mesmo antes de Herbert Simon, em 1978. E, de fato, sendo ou não definitiva, a atual influência do behaviorismo se espalhou de modo bastante persistente na psicologia, na economia, nas ciências políticas e na Administração. Depois de anos da crítica apresentada por Simon (1946; 1947/1997), o behaviorismo está em uma fase novamente vigorosa, aparentemente, em busca de hegemonia nas ciências sociais. Isso tem sido visto, principalmente, na economia e nas finanças, mas também, na Administração Pública.

As disputas pelo domínio da teoria econômica também são a nova fase de retorno do Estado como elemento central da Administração Pública (Maringoni, 2022, p. 31). As crises, especialmente, econômicas (2007–2008) e sanitárias (2020–2023), vivenciadas no primeiro quarto do século XXI, demonstram que o Estado deixou de ser considerado pelo pensamento liberal econômico mais premiado, como um elemento apenas disruptor da sociedade, em parte recuperando o seu papel central tal como existente no liberalismo clássico, de Hobbes, Rousseau, Locke, e mesmo o da Economia Política clássica com Smith, Ricardo, Mill e

Bentham²⁶⁶. Isso ocorre em duas das principais vertentes que se contrapõem (ainda que nem sempre em frontal oposição), em termos de influência acadêmica, à economia neoclássica tradicional: a) a Economia Comportamental; e b) a Economia Neoinstitucionalista. A Economia Comportamental trouxe de volta o reconhecimento do papel do Estado na correção de falhas de mercado decorrentes da racionalidade limitada e do consumo irracional (Shiller, 2008; Sunstein; Thaler, 2008; Stiglitz 2012; 2019; Kahneman, 2012; Akerlof; Shiller, 2010; 2015; Banerjee; Duflo, 2021; Duflo, 2022), e a Neoinstitucional recuperou a importância das instituições públicas no desenvolvimento, na democracia e na desigualdade (Williamson, 1985; Coase, 1986; North, 2006; Ostrom, 2010). Uma evidência simbólica disso pode ser vista nos próprios laureados no prêmio Nobel. Entre 1969 e 2000, em um intervalo de 31 anos, apenas seis das 46 pessoas laureadas se relacionavam a essas vertentes, representando 13% do total. Entre 2001 e 2024, em um intervalo menor, de 23 anos, 14 das 50 pessoas laureadas (28% do total) recebiam influência ou eram lideranças reconhecidas nessas abordagens.

Tabela 14 – Laureados com o prêmio Nobel em Economia

Influências da Economia Comportamental	Ano	Influências do Institucionalismo Econômico	Ano
Claudia Goldin	2023	Daron Acemoglu	2024
Abhijit Banerjee	2019	Simon Johnson	2024
Esther Duflo	2019	James A. Robinson	2024
Richard Thaler	2017	Elinor Ostrom	2009
Daniel Kahneman	2002	Oliver Williamson	2009
Vernon L. Smith	2002	Douglas North	1993
George Akerlof	2001	Robert Fogel	1993
Joseph Stiglitz	2001	Ronald Coase	1991
Michael Spence	2001	James M. Buchanan Jr.	1986
Herbert Simon	1978	George Stigler	1982

Fonte: elaboração própria.

²⁶⁶ Conforme Maringoni (2022, p. 31) discute, “a emergência da crise sanitária a partir de 2020, combinada com recessão econômica na quase totalidade dos países, recoloca na agenda política e na pauta acadêmica o debate sobre o Estado como agente fundamental de desenvolvimento”.

6. A RECONSTRUÇÃO EPISTÊMICA NO BRASIL: A REINTERPRETAÇÃO CRÍTICA

Quando se analisa a realidade brasileira, o que se observa, em certo sentido, é um espelhamento da discussão paradigmática internacional, mas, que, igualmente, incorporará as suas insuficiências com algumas especificidades, tal como sugerido nas **Proposições E.1 e E.2**. A abordagem paradigmática da Administração Pública, sob dominância da interpretação estadunidense, foi reinterpretada no Brasil mantendo-se a lógica de evolução segundo um processo de avanço, crise e revolução. A principal adaptação, no caso brasileiro, foi a influência de Weber nesse processo, dado que dois de seus conceitos, o patrimonialismo e a burocracia, foram tomados para definir os dois primeiros paradigmas, ao passo que o terceiro paradigma, do gerencialismo, é definido por ser uma oposição ou enfrentamento àqueles. Com isso, tradicionalmente, divide-se a experiência brasileira da seguinte forma: a) entre 1500 e 1930, prevaleceu uma **Administração Pública Patrimonialista**; b) em 1930, esse modelo foi substituído por uma **Administração Pública Burocrática** decorrente do processo de Modernização Conservadora estabelecido pelo Governo Vargas, cujo esgotamento ocorreu ao final dos anos 1980; c) em 1990, novamente após a exaustão do modelo anterior, tem-se a ascensão modelo da **Administração Pública Gerencial**, consolidado a partir de 1995, que, sem a devida superação, permanece ainda como o principal momento paradigmático da Administração Pública, para a maior parte da literatura acadêmica no país.

A literatura que faz referência a essa demarcação parte da obra de Bresser-Pereira que, por sua vez, fundamenta-se, principalmente, na interpretação weberiana feita por Raymundo Faoro (1958/2021) para definir a Administração Pública Patrimonial, em complementação, com as visões culturalistas de Sérgio Buarque de Holanda (1936/1996) e, em menor grau, Gilberto Freyre (1933/2003). A essa visão se adiciona uma leitura histórica que segue, de modo um pouco distante e sem a devida profundidade, a interpretação do sentido econômico da colonização, dada pela leitura marxista do período colonial brasileiro e que fora consagrada nas obras de Caio Prado Jr. (1942/2004) e Jacob Gorender (1978), combinada com a abordagem estruturalista da formação da economia colonial com Celso Furtado (1959/2007) e, posteriormente, de modo mais influente e acabado, com a contribuição da obra de Fernando

Novais (1989), que consolida a interpretação da Crise do Antigo Sistema Colonial, ou simplesmente, **Antigo Sistema Colonial (ASC)**²⁶⁷.

A leitura da evolução paradigmática da Administração Pública brasileira se pauta, portanto, por estes dois movimentos: a) uma interpretação sociológica weberiana liberal, com Faoro (1958/2021), Holanda (1936/1996), Freyre (1933/2003) e Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1997b; 1997c), que combina um olhar sociológico bastante influenciado pelo Direito; e b) uma interpretação histórica com ênfase na economia, sob dominância da vertente marxista e, adicionalmente, de um olhar estruturalista-cepalino, que combina, apesar de algumas divergentes internas, Prado Jr. (1942/2004), Gorender (1978), Furtado (1959/2007), Cardoso (1980) e Novais (1989). Essas duas posições, porém, foram bastante debatidas e discutidas, na Sociologia, na Ciência Política, na Economia e na História, nos últimos 45 anos; todavia, não na Administração.

Essa interpretação sofre grande influência, portanto, do que se chama de interpretações ensaístas do Brasil, típicas do pensamento brasileiro da primeira metade do século XX (Mendes, 2012; Nicolazzi, 2016; Salles, 2017). São leituras que, embora profundamente debatidas nas pesquisas históricas, econômicas, sociológicas e políticas, não foram revisitadas no âmbito da Administração Pública. A noção de patrimonialismo, principalmente, teria sido a mais afetada pela pesquisa histórica e sociológica contemporânea. Falta, portanto, uma atualização sob a ótica organizacional dessa abordagem, que, nos 45 anos desde a fundamental publicação da obra de Novais (1989), publicada originalmente em 1979, passou por uma grande renovação. Isso ocorre especialmente a partir dos anos 2000, como Mello (2022) discute, quando a pesquisa

²⁶⁷ Prado Jr. (1983), Celso Furtado (1959/2007) e Novais (1989) construíram, cada um ao seu modo, a interpretação de que o sistema colonial era orientado pelo sistema exportador de produtos agrícolas que dá sentido ao processo de colonização (circulação externa de bens), condicionado a uma espécie de mercantilismo português (acumulação primitiva de capitais), em que o tráfico de escravizados negros para o Brasil é um meio para obter essa acumulação. A colonização detém, portanto, um sentido claro de expansão produtiva da economia portuguesa a partir de excedentes gerados na colônia. Essa interpretação rompia com a teoria dos ciclos de produção que explicava a colonização por meio da sucessiva descoberta e exploração de uma determinada matéria-prima (pau-brasil, açúcar, ouro e café), encontrada em Roberto C. Simonsen (2005). Jacob Gorender (1978) e Ciro Flamarion Cardoso (1980) explicam a colonização em função da máxima exploração do modo de produção escravagista da colônia, e não pela circulação externa de excedentes agrícolas. Frago e Florentino (2001, p. 42–43) questionam essa visão e demonstram que havia mercado interno na economia colonial, e que a sua estrutura era complexa, havia produção agrícola e produção industrial têxtil incipiente. Além disso, Portugal no século XVI não era um Estado típico da Modernidade, mas o da “atrofia tecnológica e demográfica”, atrasada em relação aos outros Estados europeus. Seu relativo atraso (arcaísmo, na terminologia dos autores) não decorria de uma “incapacidade de acompanhar o destino manifesto capitalista europeu; ao contrário, o arcaísmo era, isto sim, um verdadeiro projeto social” (Frago & Florentino, 2001, p. 52).

histórica passou por uma profunda movimentação intelectual com a interpretação do que viria a ser conhecido como a abordagem do **Antigo Regime nos Trópicos** (ART). O ART questiona a leitura do sentido econômico do ASC, com a colonização sendo uma extensão do projeto exploratório de desenvolvimento do capitalismo europeu, e passa a destacar as questões político-administrativas (organizacionais) da sociedade portuguesa que se projetava como um império ultramarino, cuja complexidade como projeto de dominação dos territórios invadidos se espalha por vários continentes, todos com peculiaridades e dificuldades próprias mutuamente influentes na conformação organizacional do domínio português, algo que se tenta retratar via conceito de Monarquia Pluricontinental portuguesa.

De outro lado, a partir, sobretudo, da influente interpretação trazida por Jessé Souza (2016; 2017; 2018), tem-se um resgate contemporâneo da interpretação weberiana crítica no Brasil, a partir dos anos 2000. A análise weberiana convencional é novamente questionada, especialmente de Faoro (1958/2021) e Holanda (1936/1996), Freyre (1933/2003), e as interpretações culturais de Darcy Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso e Roberto DaMatta (1991) foram bastante contestadas por seu elitismo liberal-conservador²⁶⁸. Além disso, o paradigma burocrático também precisa ser repensado, dado que ele se constituiu a partir de uma visão limitada da discussão sobre racionalização de Max Weber, e os estudos organizacionais demonstram a recuperação das leituras organizacionais do Brasil que se valiam de uma interpretação mais crítica de Weber, como as de Tragtenberg (2005; 2006), Ramos (1981/2022) e Prestes Motta (1986), que foram desconsideradas pela interpretação feita por Bresser-Pereira. E, por fim, a abordagem paradigmática, que privilegia o advento da Administração Pública Gerencial, também não permite acomodar adequadamente no arcabouço paradigmático outros movimentos intelectuais importantes de interpretação da Administração Pública brasileira que surgiram nos últimos 35 anos, especialmente, com a análise proposta pela Administração Pública Societal e o Movimento da Administração Política. São análises que também precisam ser recuperadas no debate brasileiro.

²⁶⁸ Algumas dessas interpretações são tidas como circulares; elas interpretam o Brasil como movimentos que não saem do lugar. Mascaro (2024, p. 65), por exemplo, afirma que “o liberalismo frágil brasileiro é o ponto de partida e de chegada de Holanda e Faoro”. Isso foi consagrado, principalmente, na ideia que fecha o livro de Faoro sobre a viagem redonda da colonização portuguesa. “A leitura de Faoro vê na proeza portuguesa uma viagem redonda, que sempre volta ao mesmo lugar”, diz Mascaro (2024, p. 63). Conforme Mascaro (2024, p. 64) analisa, porém, “trata-se de uma leitura liberal, dentro dos limites do capitalismo” que, ao final, critica que os “donos do poder jurídico” e os “donos do poder militar” devem ceder o poder para o mercado. Não se critica o fato de não ser o povo o dono do poder, mas de não ser o mercado, como se os mercados já não fossem montados com organizações e pessoas com poder suficiente.

Existe, portanto, uma necessidade de atualização do debate brasileiro sobre Administração Pública, que é bastante rico intelectualmente, mas pouco sistematizado, ou seja, sem muitas tentativas de organização das formas de interpretação de seu pensamento e de suas repercussões intelectuais nos movimentos práticos de reforma administrativa. Diante disso, pode-se dizer que a adesão à abordagem paradigmática deixou três principais dificuldades: a) um problema mais simples, de tradução, mas que gera alguma dificuldade de entendimentos, que tornou a análise da discussão entre Gestão Pública e Administração Pública ainda mais confusa no Brasil que o ocorrido nos eixos anglo-saxão e da Europa continental; b) um problema de demarcação histórica decorrente da visão paradigmática assumida no país, que desconsidera complexidades da evolução histórica brasileira, tratando de modo desequilibrado os modos de organizar a vida humana associada no país; c) um problema de falta de sistematização das interpretações, que repercute na dificuldade de estabelecer diálogos entre as perspectivas de interpretação e movimentos, dificultando o debate brasileiro e, de certa forma, gerando apagamentos teóricos importantes na discussão organizacional de Administração Pública. Esses três pontos serão enfrentados a seguir.

6.1. O problema da tradução e das escolas de pensamento que se perderam

A insustentabilidade da abordagem paradigmática no Brasil, sugeridas na **Proposição E.1** e **E.2**, de início, apresenta um problema adicional que é o da nomenclatura. Além das dificuldades entre Gestão Pública, Administração Pública e Governança Pública já discutidas, há uma confusão particular na discussão acadêmica brasileira com relação à tradução dos termos, sendo que Nova Gestão Pública (*New Public Management*) é, por vezes, traduzida como Nova Administração Pública, cuja correspondência léxica mais imediata seria com *New Public Administration*, só que esta, como visto, retrata outra abordagem ou movimento intelectual pouco difundida no Brasil. A tradução de *New Public Management* como Nova Administração Pública foi bastante recorrente no país, como pode ser visto nos 30 trabalhos identificados a seguir, publicados desde meados dos anos 1990, distribuídos entre artigos científicos publicados em periódicos científicos, trabalhos apresentados nos encontros acadêmico-científicos da área (EnAnPAD e EnAPG), e as versões brasileiras de livros-textos estrangeiros e de livros nacionais sobre Administração Pública, tal como indicado no quadro a seguir.

Quadro 17 – A difusão da NPM no Brasil como Nova Administração Pública, e não como Nova Gestão Pública

Obras acadêmicas, no Brasil, que traduziram <i>New Public Management</i> como Nova Administração Pública	Autoria
Artigos Científicos	Bresser-Pereira (1996; 1997; 1998; 2000); Andrews e Kouzmin (1998); Guimarães (2000); Saraiva e Capelão (2000); Coutinho (2000); Seabra (2001); Medeiros (2006); Matias-Pereira (2008); Oliveira, Sant'Anna e Vaz (2010); Andion (2012); Falcão, Guerra e Almeida (2013); Oliveira e Paes de Paula (2014); Pereira, Couto e Sindeaux (2015); Pereira e Araújo (2016); Melo, Dolci e Cerqueira (2019); Lima Filho e Peixe (2020); Pereira e Correia (2020); Karam e Silva (2020); Mascarenhas e Ribas (2021); Ferreira Pinto <i>et al.</i> (2021); Hable e Oliveira (2022); Arruda e Costa (2022).
Artigos apresentados em Encontros Científicos (EnAnpad e EnAPG)	Porsse e Klering (2006); Prado e Cruz (2006); Ribeiro, Silva Neto e Pereira (2008); Fadul e Silva (2008); Silva e Castro (2019).
Livros e Manuais de Administração Pública ou de Gestão Pública (traduções de livros estrangeiros e livros nacionais)	Ferlie <i>et al.</i> (1999); Paes de Paula (2005/2020) e Matias-Pereira (2008a; 2008b; 2014).

Fonte: elaboração própria.

Possivelmente, esse problema foi difundido principalmente a partir da influente obra de Bresser-Pereira, cujos trabalhos nos anos 1990 tratavam a discussão relacionada às reformas gerenciais associadas ao movimento da NPM como parte de um movimento de Nova Administração Pública, sem se referenciar, porém, ao movimento estadunidense crítico à NPM que se vale desse nome. Isso ocorre, provavelmente, porque o objetivo primordial de Bresser-Pereira (2005), tal qual visto no debate paradigmático internacional, era apresentar a grande oposição buscada entre a Gestão Pública e a Administração Pública Tradicional, que, no Brasil, foi identificada pela oposição entre Administração Pública Gerencial ou Gerencialista e a Administração Pública Burocrática. Bresser-Pereira (2005, p. 50) deixa isso bem evidente na

seguinte frase: “a administração pública gerencial, que tenho chamado também de gestão pública”.

Segundo Matias-Pereira (2014, p. 119), a adoção da expressão “Administração Pública Gerencial” no lugar da expressão original NPM decorreu de “um esforço de seu coordenador político [Bresser-Pereira] de se distanciar do movimento reformista internacional e de sua vinculação com o ideário neoliberal” que a fundamentava. Ainda nessa tentativa de distanciamento, em vários momentos na obra de Bresser-Pereira (1995; 1996; 1998; 2000), o movimento internacional de mudança na forma de organização do Estado, dado pela NPM, é traduzido trocando-se o termo gestão (*management*), por administração (*administration*), ficando como Nova Administração Pública. Dados a influência e o impacto da Administração Pública Gerencial no país, em termos acadêmicos, práticos e políticos, essas modificações terminológicas contribuíram para a difusão de uma confusão conceitual entre os termos gestão e administração, o que auxiliou também para a pouca visibilização da discussão sobre o movimento da Nova Administração Pública (*New Public Administration*) no país. Essa é uma tendência, porém, que vem sendo modificada, em trabalhos recentes esses deslizos na tradução tendem a ser corrigidos²⁶⁹.

6.2. O problema da demarcação: revisitando a sabedoria convencional da Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial

O grande obstáculo à sustentabilidade da abordagem paradigmática no Brasil, conforme sugerido nas **Proposições E.1 e E.2**, é de ordem histórica e teórica. A demarcação mais tradicional do pensamento administrativista público brasileiro é propor uma abordagem teórica e prática da evolução da Administração Pública no país seguindo três modelos sucessivos que são tomados como paradigmas: a) **Administração Pública Patrimonialista** ou **Administração Patrimonial**; b) **Administração Pública Burocrática**; e c) **Administração Pública Gerencial**. Essa evolução é, por vezes, concebida na literatura administrativa como “três

²⁶⁹ De toda forma, ainda existem problemas que decorrem da dificuldade na tradução e que, diante da influência da abordagem paradigmática, repercutem em propostas ainda mais confusas. É o caso da proposta de Gomes e Oliveira (2011, p. 106), que apresenta uma divisão pouco usual, misturando perspectivas e nomenclaturas distintas, gerando uma classificação inconsistente, ao defenderem que, “historicamente é possível listar três tipos, ou modelos, de Administração Pública”, quais sejam, “a convencional ou administração patrimonialista; a velha gestão pública; e a nova gestão pública – a administração burocrática”, e, ainda “o modelo emergente, conhecido como o novo serviço público ou Administração Pública Gerencial”.

formas históricas de administração” (Costin, 2010, p. 31). Ela é uma adaptação da abordagem paradigmática geral, em que os modelos da Administração Pública Tradicional (Ortodoxia, Estado Administrativo, Modelo Westminster e Napoleônicos) correspondem à Administração Pública Burocrática, e a Administração Pública Gerencial corresponde ao movimento da Gestão Pública, sintetizado na NPM e, eventualmente, em rumo à NGP. A principal peculiaridade dessa abordagem brasileira seria a Administração Pública Patrimonialista, que não é uma categoria utilizada pela interpretação anglo-saxã, mas está presente na leitura europeia continental em função de Weber, que a analisa como parte do processo de racionalização dos sistemas de dominação social ocidentais.

Tal abordagem paradigmática foi difundida, principalmente, por Bresser-Pereira (1996; 1997; 1998; 2000; 2001; 2012) e se encontra extensamente reproduzida na literatura administrativa brasileira, como em Torres (2004), Violin (2007), Costin (2010), Klering, Porsse e Guadagnin (2010), Pascarelli Filho (2011), Oliveira (2013), Campelo (2013), Falcão, Guerra e Almeida (2013), Matias-Pereira (2014), Castro e Castro (2014), Drumond, Silveira e Silva (2014), Sobrinho e Silva (2015), Ribeiro Filho e Valadares (2017), Silva (2017), Ritt e Ritt (2018), Abrucio e Loureiro (2018), Medeiros Neto e Sato (2019), Botelho (2020), Miranda, Gonçalves e Costa (2020), Paludo e Oliveira (2021), Maximiano e Nohara (2021) e Arruda e Costa (2022). Essa demarcação, porém, apresenta problemas tanto do nível teórico, acerca de definições usadas para seus conceitos centrais de patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, quanto do nível empírico, para que se sustente a defesa de formas históricas de administração aplicáveis ao Brasil, capazes de constituírem paradigmas de modelo de gestão. Esses problemas impedem a identificação de conflitos e disputas entre a determinação de direitos e deveres e a distribuição e riqueza (renda) das quais o aparato institucional do Estado participa. Com isso, a abordagem paradigmática brasileira também gera apagamentos significativos no debate nacional.

Podem-se citar, portanto, quatro problemas principais referentes à abordagem paradigmática: a) ela é **a-histórica**, pois suas caracterizações são demasiadamente genéricas e parecem querer insinuar que não existia técnica gerencial antes da Administração Pública gerencial, assim como não existia racionalidade antes da Administração Burocrática, e que o patrimonialismo, contraditoriamente, é simultaneamente circunscrito no tempo e atemporal, pois existiu tanto ininterruptamente por quase meio milênio, de 1500 a 1930 (como um paradigma de gestão pública), quanto também seria culturalmente institucionalizado de modo difuso na sociedade

desde a colonização (existindo atualmente e desde sempre); b) ela promove alguns **apagamentos**, sobretudo, dos conflitos e das disputas em torno dos modos de organizar a vida associada no Brasil, o que inclui apagar as responsabilidades e o envolvimento do setor privado nessas disputas, o que é feito substituindo a ideia da dominação pela do paradigma como uma escolha gerencial sobre a forma de como organizar a Administração Pública; c) ela estabelece uma visão **etapista** dos fenômenos sociais, que evoluem inevitavelmente de modo racional e progressivo, rumo a uma racionalização idealizada, o que é apontado na contraposição entre o patrimonialismo — sempre irracional, corrupto, nefasto e desorganizado — e o gerencialismo — sempre racional, incorruptível, organizado e eficiente; e d) ela cria, assim, uma visão **paradoxal** da Administração Pública, pois a sua perspectiva genérica, homogênea e etapista deixa a Administração Pública Burocrática dividida entre o extremamente racional (em relação ao patrimonialismo) e o totalmente irracional (em relação ao gerencialismo) criando uma visão da burocracia que é, ao mesmo tempo, idealizada (weberiana) e disfuncional (kafkiana).

Todas essas questões foram, porém, confrontadas por pesquisas históricas e sociológicas recentes, mas cujos questionamentos parecem não ter alcançado a renovação do debate na literatura de Administração Pública no país. Como, então, a Administração Pública chegou a essa visão paradoxal? A resposta está na afirmação de Maximiano e Nohara (2021, p. 134) de que “as reformas da Administração Pública no Brasil correspondem muito mais a modelos interpretativos do que a uma cronologia de evolução”. A proposição de uma Administração Pública Patrimonialista, ou somente Administração Patrimonialista, como prefere Bresser-Pereira (1996; 1998; 2000; 2001), de forma tão uniforme e homogênea, por um período tão vasto e de intensa transformação social, é pouco sustentável pelas pesquisas históricas mais atuais. Trata-se de uma interpretação ensaística de Faoro (1958/2021) e Holanda (1936/1996) difundida por Bresser-Pereira (1996; 1998; 2000; 2001) e que se tornou a “sabedoria convencional” (*conventional wisdom*) do campo, nos termos discutidos por John Kenneth Galbraith (1958, p. 17–26), ou típica da postura da ciência conservadora, segundo Bachelard (1938/2005)²⁷⁰. De forma similar, as definições de Administração Pública burocrática e gerencial também não receberam a devida repercussão mesmo havendo críticas consolidadas, como as de Paes de Paula (2003; 2005; 2010) e do Movimento da Administração Política.

²⁷⁰ Gaston Bachelard (1938/2005, p. 19) apresenta uma anedota quando discute as posturas intelectuais de grandes personalidades da ciência, afirmando que são úteis ao conhecimento científico apenas na primeira metade de suas vidas (fase formativa) e nocivos na outra metade (fase conservativa). Isso acontece porque, na fase formativa, tais pessoas questionam, interrogam, desafiam e, depois, na fase conservativa apenas se preocupam com o que confirma o próprio saber que já possuem e repelem tudo o que o contradiz.

Ocorreu, portanto, algo similar ao que houve na trajetória da Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública como um todo, preferiu-se dominar o Estado para realizar reformas a se debater as possibilidades de compreensão da Administração Pública brasileira, o que prejudica, ao final, o próprio conteúdo das reformas propostas.

Em parte, o ocorrido na teorização brasileira acompanha a ideia de sabedoria convencional, conforme Galbraith (1958, p. 17–26) analisa, de algo que tem sua importância como desenvolvimento teórico, tornou-se aceito, mas não retornou ao crivo científico ou suas críticas não ecoaram adequadamente, tornando-se algo com o qual se consentiu sem muito questionamento, sendo replicado indefinidamente. Isso aconteceu na Administração Pública, pois, em outras áreas, o resultado foi diferente. Tanto a interpretação conceitual de patrimonialismo foi (e tem sido) revisitada, problematizada e complexificada pela sociologia quanto a ideia de uma organização social centrada em uma noção de Estado e de Administração Pública tão homogênea e unificada foram igualmente questionadas empírica e teoricamente pela pesquisa histórica. Da mesma forma, o conceito de burocracia foi recuperado pela teoria organizacional a partir da Teoria Crítica e pela pesquisa histórica do mundo antigo e medieval, confrontando as interpretações orientalistas e convencionais de Weber de um modelo weberiano de burocracia surgido no século XIX. E, por fim, o próprio debate teórico sobre o gerencialismo também ocorreu no país, embora pareça ter sido negligenciado. Nenhuma dessas frentes, portanto, aparenta ter sido devidamente incorporada pelas teorizações sobre a Administração Pública brasileira. Os fundamentos da abordagem paradigmática da Administração Pública, portanto, foram problematizados e confrontados teórica e empiricamente pelas pesquisas históricas, organizacionais e sociológicas, principalmente nos últimos 30 anos, mas com pouca penetração no campo da Administração Pública. Trata-se de uma atualização do debate que foi realizada, portanto, em dois níveis.

No **nível teórico**, houve três movimentos:

- a) a rediscussão do patrimonialismo no Brasil, conforme sintetizam Mata (2017), Regatieri (2021) e Dantas (2022), demonstrando que há um debate que não é novo, mas foi intensificado nos últimos anos, acerca da definição e da interpretação desse fenômeno na obra weberiana, contestando a sua aplicação no Brasil como algo essencialmente público, homogêneo e imutável, uma crítica feita principalmente, por Jessé Souza

(2016; 2017. 2018), mas também por vários outros autores e autoras como Wanderley Guilherme dos Santos (1982), Simon Schwartzman (1988/2021), José Maurício Domingues (1998), Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), Ricupero e Ferreira (2005) e, em menor grau, Alysson Mascaro (2024);

- b) a interpretação crítica da burocratização, com um resgate da leitura weberiana a partir de uma perspectiva organizacional crítica, recuperando o sentido mais complexo desse fenômeno como um processo de racionalização longo e conflituoso, especialmente com Tragtenberg (2005; 2006), Ramos (1946/2006; 1981/2022) e Prestes Motta (1986), e, fora do Brasil, extensamente, com Habermas (2012a; 2012b);
- c) o debate acerca do gerencialismo no Brasil, como importação conceitual para o país de uma categoria típica da NPM, uma crítica conforme a feita por Ana Paula Paes de Paula (2003; 2005; 2010), que contou com um debate direto com Bresser-Pereira no início dos anos 2000.

No **nível empírico**, também houve dois movimentos, oriundos da pesquisa histórica:

- a) os estudos sobre burocracia e impérios dos mundos antigo e medieval, que trazem uma visão mais complexa para a ideia de burocracia como dominação, e que não a colocam como um modelo de gestão weberiano que surge na transição do século XIX para XX. Essas pesquisas destacam elementos da organização dessas burocracias e impérios não ocidentais que demonstram modos de organizar dotados de complexidade e racionalidade, que influenciaram as organizações do mundo moderno e que demonstram não serem um fenômeno inerentemente desorganizado, irracional, corrupto e ineficiente, pondo em xeque a interpretação orientalista de Weber, conforme se observa nos trabalhos de Farazmand (2009), Goldstone e Haldon (2009), Postgate (2013), Crooks e Parsons (2016), Ebrey (2016), Kristó-Nagy (2016), Shimizu (2020), Cline (2021) e Basher (2023);
- b) a profunda modificação na pesquisa histórica brasileira trazida pela recente perspectiva do Antigo Regime nos Trópicos (ART), a partir do final da década de 1990, conforme discutem Salles (2017), Lopes (2019), Mello (2022), Fragoso e Bicalho (2022), e que problematiza a visão ensaística da história, tradição da qual Faoro (1958/2021) e

Holanda (1936/1996) fazem parte, principalmente, em oposição ao entendimento da abordagem do sentido econômico trazida pelo Antigo Sistema Colonial (ASC). A Abordagem do ART torna a interpretação histórica menos monolítica, enfatizando a complexidade das redes políticas e das formas de organização. Ela propõe uma forte ênfase empírica, de grande comprovação documental, deixando pouca margem para uma visão homogênea tal qual a do paradigma da Administração Pública Patrimonialista, calcada na visão genérica do caos totalmente irracional, ineficiente e desordenado de organização do processo de colonização do Brasil. O ART é um movimento do qual faz parte um extenso grupo de pesquisadoras e pesquisadores do Brasil, principalmente Manolo Florentino (1997), João Fragoso (1998; 2024), Maria de Fátima Gouvêa (1998) e Maria Fernanda Bicalho (2005), e que teve como marco intelectual institucional a publicação do livro intitulado “Antigo Regime nos Trópicos”, organizado por Fragoso, Gouvêa e Bicalho (2001), no início dos anos 2000.

É necessário, portanto, realizar a atualização desses debates para a área da Administração Pública que dialogam, de modo consistente, com uma abordagem a partir da lógica da dominação social.

6.2.1. Administração Pública Patrimonialista: o “Teste Weber” e o Antigo Regime nos Trópicos

O primeiro ponto a ser atualizado é o do patrimonialismo como modelo de Administração Pública. Trata-se de uma afirmação que é feita na literatura com pouca discussão acerca da evolução organizacional ocorrida desde a invasão portuguesa às terras nativas do continente, assumindo-se todo o período existente entre 1500 e 1822 como um grande e quase homogêneo processo administrativo, irracional, confuso e ineficiente. Não apenas isso, essa improvável homogeneidade administrativa de 322 anos é expandida, usualmente, até o século XX, em 1930, momento em que a Administração Pública no país irá se racionalizar à maneira da burocracia weberiana. Chega-se, assim, a um extenso período de 430 anos — quase meio milênio — em que um único modo de organizar a vida em comum a partir da Administração Pública teria prevalecido, o patrimonialismo. A pergunta que se faz, do ponto de vista organizacional, é: como pode haver tamanha homogeneidade organizacional por tanto tempo e ela ser, intrinsecamente, caótica, ineficiente, custosa e corrupta, e, ainda assim, permanecer

insistentemente em funcionamento segundo um mesmo “modelo” administrativo? Chama a atenção, principalmente, que essa percepção não se apoia nas evidências históricas mais recentes.

Se, pelo lado das perspectivas organizacionais da Administração Pública, um período longo e complexo como esse é tomado de certezas, a ponto de ser qualificado como um paradigma, pelo lado da historiografia mais atual, o que se tem é o oposto, o reconhecimento de que “o grande passo dado nos últimos anos foi o de tomar conhecimento da nossa ignorância” (Fragoso, 2014, p. 21). O que as pesquisas mostram, porém, não sustenta o afirmado na abordagem paradigmática. A abordagem convencional parece esquecer-se de que o Brasil, como colônia, fazia parte de um império português cuja compreensão deve se voltar “para a pluralidade de modelos jurídicos, para multiplicidade de laços políticos, para o poder partilhado com diferentes graus de autonomia”, que enfatizam “a falta de homogeneidade e de hierarquias rígidas na arquitetura do poder, quer no reino, quer no ultramar” (Mello, 2022, p. 8). A atualização desse debate passa, portanto, pela consideração da Administração Pública não como modelo de gestão, mas como parte do modo de se organizar a dominação social, ou seja, parte da lógica de dominação imposta pelo império português às suas colônias. É uma dominação que combinava o monopólio do direito e a definição dos modos de obtenção de renda para a imposição do poder, com Direito e Economia, portanto, mutuamente implicados. Na abordagem paradigmática, eles desaparecem.

Na leitura convencional da Administração Pública Patrimonialista, o Estado brasileiro se fez corrupto e ineficiente via patrimonialismo que perpassa “seis séculos” (Faoro, 1958/2021, p. 693), pois é um fenômeno a-histórico, é uma essência brasileira advinda do seu caráter cordial herdado do português que o fizeram passional e aventureiro, com “reduzida capacidade de organização” (Holanda, 1936/1996, p. 33). Os agentes privados resignadamente sucumbem diante da corrupção fática e moral dos agentes do Estado. Assim, é predominante a visão de que esse foi “o primeiro modelo de administração pública no Brasil” e que ele “perdurou durante todo o período colonial, imperial e a Primeira República, abrangendo os anos de 1500 até 1930” (Drumond; Silveira; Silva, 2014, p. 5), uma ideia que é repetida em Martins (1995, p. 15), Torres (2004, p. 143), Helal e Diegues (2009, p. 25), Filippim, Rossetto e Rossetto (2010, p. 737), Andrews e Bariani (2010, p. 13), Pascarelli Filho (2011, p. 24), Zwick *et al.* (2012, p. 293), Ribeiro Filho e Valadares (2017, p. 1), Silva (2017, p. 26–30), Ritt e Ritt (2018, p. 11),

Miranda, Gonçalves e Costa (2020, p. 91), Paludo e Oliveira (2021, p. 6) e Maximiano e Nohara (2021, p. 134). É uma interpretação que se difundiu na Administração Pública brasileira, principalmente, a partir de Bresser-Pereira (1996; 1997; 1998; 2000; 2001). Em comum, a toda essa produção acadêmica está o fato de que a sua fundamentação é feita com base nas análises de Faoro (1958/2021) e Buarque de Holanda (1936/1996).

Um primeiro paradoxo dessa interpretação é que esse mesmo “modelo de gestão” do passado (um paradigma) teria sido superado sem ter sido, de fato, superado, ou seja, passou a ser defendido como algo socialmente permanente ainda que organizacionalmente vencido, pois a confusão entre interesses públicos e privados teria um caráter cultural, predominante no setor público, de onde se estendeu para toda a sociedade e alcançou o presente (Bresser-Pereira, 1996; Silva, 2017).²⁷¹ A principal explicação e fundamentação para isso é dada por Bresser-Pereira (1996, p. 16), para quem a Constituição de 1988 foi “uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático”, pois sua elaboração sucumbiu diante da “alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional”. E assim, por meio da Constituição de 1988, manteve-se o patrimonialismo institucionalizado no país. Tal visão fixou um entendimento, porém, que é contraditório. De um lado, a Administração Pública Patrimonialista era “desorganizada” (Paludo e Oliveira, 2021, p. 6), não seguia nenhum aspecto de racionalidade, era defendida “de forma irracional” (Bresser-Pereira, 1996, p. 16) e constituía um modelo de gestão em que “a corrupção e o nepotismo são inerentes” (Chiavenato, 2008, p. 106). De outro, apesar de sua desorganização e irracionalidade, ela conseguiu estrategicamente triunfar e perdurar por todo o Brasil, da colônia à República Velha, superando séculos de transformação sócio-histórica e indo além, introjetando-se na sociedade brasileira atual.

Podem-se destacar, portanto, cinco problemas fundamentais com essa interpretação convencional da Administração Pública Patrimonialista:

- a) **Histórico-Empírico:** o problema com a interpretação de Bresser-Pereira (1996; 1998; 2000; 2001; 2012), e das pesquisas que o acompanham, é que, assim como para Faoro

²⁷¹ Essa interpretação alcança o século XXI, e ainda é difundida, tal qual o faz Silva (2017, p. 26–30), sem qualquer comprovação empírica, e assevera que o patrimonialismo “constitui a causa fundamental dos grandes problemas brasileiros de fundo social e econômico”, e que ele “passou incólume pela proclamação da república, como propagou-se para todos os rincões do território nacional”, e que “entre as fases ditatoriais e democráticas, que se alternaram ao longo do século XX, o que mudava era apenas a forma de aparelhamento patrimonialista do Estado”.

(1958/2021) e para Holanda (1936/1996), falta comprovação empírica para suas afirmações acerca do paradigma patrimonialista, homogêneo e unificado, estendendo-se entre 300 e 600 anos, algo que, mesmo sendo um paradigma demarcado, ainda continua se expandindo culturalmente, o que lhe confere uma posição contraditória em que esse fenômeno é, ao mesmo tempo, histórico e a-histórico;

- b) **Histórico-Racional:** a abordagem paradigmática como um todo passa pelo problema de tratar a Administração Pública como fruto de uma escolha isolada, de burocratas ou políticos, a partir de modelos de gestão disponíveis para serem implementados. O patrimonialismo, nesse sentido, também seria incoerente, pois se trata de um modelo de gestão apresentado como irracional, ao mesmo tempo que é estrategicamente pensado e implementado para ser corrupto e nepotista. A contradição ocorre por dois motivos: primeiro, porque essas características conceituais do patrimonialismo estão sendo apresentadas como históricas, mas estão sendo julgadas pela moral e pela racionalidade contemporânea, configurando um anacronismo (confunde-se patrimonialismo com corrupção); segundo, porque a Administração Pública é vista como técnica gerencial simples, em que basta escolher um modelo de gestão e aplicar, e não como um processo histórico de conformação do modo de se organizar a vida associada na esfera pública em comum, segundo uma lógica de dominação social;
- c) **Patrimonialismo unilateral (do setor público):** apenas em algumas leituras marginais ressalte-se, brevemente, que há um caráter não governamental no patrimonialismo, e a maior parte das interpretações o assume como um mal exclusivo do Estado, do setor público, em que a ação, a participação e a responsabilização da conduta de agentes privados para a sua conformação é nula ou mínima, e que, quando ocorre, deriva de uma expansão maculosa do Estado sobre a sociedade;
- d) **Atopia do Estado:** o Estado parece estar fora da sociedade, existindo apenas para absorver os seus recursos e impedir o florescimento do liberalismo econômico, principalmente, capitalista industrial.²⁷² Assim, como afirmam Maximiano e Nohara (2021, p. 134), sob o patrimonialismo, “a renda dos donos do Poder (oligarquia)” era

²⁷² São comuns argumentos como os de Pascarelli Filho (2011, p. 24) que apresentam que, “da descoberta do Brasil em 1500 até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita”; as elites industriais, comerciais e políticas não teriam nenhuma influência sobre isso.

“derivada do patrimônio do Estado”. Os “donos do poder”, como para Faoro (1958/2021), estariam quase exclusivamente no Estado, pois o poder é o Estado, como se o mercado (agrícola, financeiro, industrial e de serviços) fosse apenas vítima do poder público, e tampouco tivessem poderes no Brasil Colônia a Igreja, os traficantes de escravos, os senhores de engenho, os comerciantes, ou, depois, os partidos políticos, a Imprensa, o empresariado industrial, as instituições financeiras e, obviamente, também o funcionalismo público e a classe política;

- e) **Dominação sem violência:** o patrimonialismo toma o lugar da escravidão como elemento fundamental de conformação da dominação da vida humana associada por todo o Brasil Colônia e Império. Conforme Jessé Souza (2019, p. 204) argumenta, “o conceito de patrimonialismo passa a ocupar o lugar que a noção de escravidão e das lutas de classe que se formam a partir dela deveria ocupar”. A escravidão é um processo de dominação social no Brasil com graves repercussões, cujos impactos em termos de formação social, política, econômica e cultural no país se prolongam no tempo mesmo após a sua abolição formal, tendo sérias consequências na definição de direitos e deveres e de obtenção de renda, após o seu fim, mas está fora de discussão da ideia da Administração Pública Patrimonial.

Essa interpretação não é recente, e sua origem remete, principalmente, à obra de Raymundo Faoro (1958/2021). Faoro (1958/2021, p. 693), no último capítulo de “Os Donos do Poder”, concluiu assertivamente que “de Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais (...) o patrimonialismo”. Uma conclusão extensamente reproduzida. Matias-Pereira (2014, p. 126), por exemplo, argumenta que “o Estado nasce como uma organização patrimonial” e assim ele segue, avançando pela colônia e o império e “atravessa o século XIX”, para, dessa maneira, chegar ao século XX, quando, enfim, ele se tornará “burocrático”. Uma consequência direta dessa visão, portanto, é o etapismo, uma evolução linear e progressiva, da seguinte forma: primeiro o patrimonialismo, depois a burocracia e, então, gerencialismo²⁷³.

²⁷³ Matias-Pereira (2014, p. 126), nessa linha, argumenta que “o Estado nasce como uma organização patrimonial” e assim ele “atravessa o século XIX”, ao passo que “chega quase até o final do século XX como burocrático”, quando, então, “no final do século XX, passa a ser uma organização gerencial”.

Abrucio (2007, p. 71) questiona essa “visão (erroneamente) *etapista*” da Administração Pública no Brasil, que coloca sempre “a reforma gerencial vindo depois da burocrática”, como uma evolução contínua e sucessiva, algo que vem progressivamente desde o patrimonialismo colonial. A análise da literatura especializada demonstra, porém, uma expansão dessa visão “etapista” pelo debate acadêmico, sobretudo, nos trabalhos que lidam diretamente com o Direito. Essa visão etapista resulta da combinação do cientificismo paradigmático com a influência ensaística da interpretação do Brasil. Haveria, segundo essa visão, após quatro séculos e meio, uma “transição do Estado patrimonial para o Estado burocrático weberiano”, que o supera até apresentar seu esgotamento com a difusão da Gestão Pública (Matias-Pereira, 2014, p. 127).²⁷⁴ Como consequência imediata, tem-se que, apenas em 1930, houve uma modificação administrativa relevante no modo de organizar o setor público no país, capaz de acabar com a Administração Pública patrimonial. Uma argumentação que continua a ser repetida nas discussões sobre Administração Pública na terceira década dos 2000. Segundo Cavalcante (2023, p. 376), por exemplo, “após mais de 100 anos como país soberano, foi somente na década de 1930 que a Administração Pública brasileira iniciou seu primeiro processo de reforma”. Essa visão tornou-se, então, uma “sabedoria convencional” (*conventional wisdom*) da Administração Pública no país (Galbraith, 1958, p. 17–26). Essa sabedoria, porém, foi contestada fora da Administração. É o que se demonstra a seguir.

a) A crítica sociológica: os vários patrimonialismos e as suas insuficiências

Diferentemente do ocorrido na Administração Pública, em que foi alçado à condição de paradigma e ficou praticamente sem questionamentos, o conceito de patrimonialismo é bastante debatido na sociologia do Brasil (Franco, 1997; Domingues, 1998; Campante, 2003; Almeida, 2007; Portela Júnior, 2012; Souza, 2016; 2017; Abrita; Silva, 2018; Mata, 2017, Regatieri, 2021; Dantas, 2022). As disputas acerca desse conceito são tantas, que Regatieri (2021) sugere ser possível identificar a partir dele as várias vertentes do pensamento social brasileiro. É uma

²⁷⁴ Mesmo quando tentam complexificar a cronologia da evolução da Administração Pública brasileira, a tendência é permanecer e retornar à tríade patrimonial, burocrática, gerencial, conforme Costin (2010, p. 40) o faz, pois, embora a autora chegue a apresentar nove momentos da evolução histórica da Administração Pública brasileira (Brasil Colônia, Brasil como sede do império português, Brasil Império, República Velha, Varguismo, Desenvolvimentismo, Regime Militar, Democratização, Reforma Gerencial) e que afirme que “outros elementos importantes ou esforços de reforma” existiram nesses momentos, reforça que “traços gerais de uma das três formas históricas de administração citadas [patrimonial, burocrática e gerencial] tenham sido predominantes”.

espécie de “Teste de Weber” (*Weber Test*)²⁷⁵, tal qual Anter (2014, p. 31) afirma ocorrer nas ciências jurídicas e políticas, sobre a visão weberiana do Estado como detentor do monopólio da violência: “diga-me o que você pensa de Weber e eu lhe direi quem você é”. Segundo Regatieri (2021), seria “diga-me o que pensa do patrimonialismo weberiano no Brasil, que te direi quem é”. Jessé Souza (2019, p. 201) também destaca esse fato; “o conceito de patrimonialismo”, segundo ele, “é a noção explicativa mais importante – importante como um juízo de fato e não de valor – para a compreensão do Brasil moderno”. Souza (2019, p. 201) afirma que isso não se dá tanto pelo seu poder explicativo, mas pelo seu enraizamento cultural, “tanto na dimensão intelectual dos especialistas quanto na dimensão do senso comum compartilhado pelas pessoas comuns e leigas na análise da realidade social”. E essa visão ajudou a construir uma imagem depreciativa do setor público brasileiro, o *bureaucratic bashing* nacional. Antes de se entender como esse patrimonialismo foi incorporado no Brasil, é preciso recuperar o que Weber disse a seu respeito.

Weber (1921/1999) discute o patrimonialismo a partir da evolução do direito dentro do quadro da sociologia da dominação. Ele toma como referência, portanto, a construção da categoria do *imperium* na Antiguidade clássica, como “(poder de proscrição, poder oficial) dos príncipes, magistrados e funcionários” à qual ele contrapõe as experiências orientais antigas, personalistas, de dominação (Weber, 1921/1999, p. 117). Conforme Habermas (1968/2011, p. 94) discute, para Weber, o patrimonialismo cumpre uma parte da evolução do processo de racionalização da esfera pública que transforma o poder doméstico patriarcal em um *imperium* do soberano sobre a comunidade política, sua história é a da expansão do poder da “ordem doméstica que se ampliou para o Estado”. Assim, não é possível entendê-lo sem compreender a relação entre o poder doméstico (*oikos*) e o poder público (*polis*). Sob o patrimonialismo, o poder doméstico do soberano (sultão, faraó, imperador, rei) se expande para a sociedade que não é vista como esfera pública, de todos, como uma unidade comum ao povo (*communitas*), mas como parte do seu domínio pessoal. É por isso que, nele, “os cargos administrativos são parte integrante da comunidade doméstica do rei”, conforme comenta Tragtenberg (1974/2006, p. 139).

²⁷⁵ Anter (2014, p. 31) argumenta que “o que é realmente muito interessante na recepção da concepção weberiana de Estado é que ela proporciona um verdadeiro reflexo do debate do século XX nas ciências políticas e jurídicas. Cada tendência, cada escola procurou estabelecer-se distanciando-se deste conceito ou tomando emprestado dele”.

Swedberg e Agevall (2015, p. 247–248) relembram, portanto, que é a expansão do poder doméstico do Soberano que faz do patrimonialismo “uma forma de dominação tradicional”²⁷⁶, confundindo o direito privado (do Soberano) com o direito público (do Estado), sob duas condições principais: a) a “administração e os militares são vistos pelo governante como seus instrumentos pessoais”; e b) o “governante obedece à tradição”. Obedecer à tradição significa que a sua legitimação não advém da fundamentação racional, mas da dominação carismática e, principalmente, da patriarcal²⁷⁷. O patrimonialismo expande o domínio doméstico do soberano sobre a sociedade como um domínio patriarcal, mas, com o processo de burocratização, uma classe de servos do soberano, em alguns exemplos históricos, passa a se apropriar de parte do poder decorrente do patriarcalismo real, é quando surge a “dominação do tipo estamental” (*ständische Herrschaft, estate-type domination*). A dominação estamental fica mais bem caracterizada quando começam a se formar grupos especializados de trabalho no aparelho do Estado Pré-moderno, e esses grupos passam a ter acesso a um poder que ainda não é tido como inteiramente público, racional e legalmente fundamentado como no Estado Moderno. Tal grupo social se vale, então, de parte do poder doméstico que ainda é restrito ao Soberano (*imperium*) (Swedberg; Agevall, 2015, p. 121; p. 338). É nessa caracterização, do estamento como forma especial do patrimonialismo, que a leitura de Faoro mais se distancia da interpretação weberiana original.

“O estamento”, conforme Jessé Souza (2019, p. 207) analisa, “seria uma camada social cuja solidariedade interna é forjada a partir de um estilo de vida comum e de uma noção de prestígio compartilhado, seguindo a lição weberiana”. Essa camada forma vínculos com o poder soberano que se fundam na ideia de contraprestação, devoção e lealdade, intimamente ligada à noção de patriarcalismo do mundo antigo. O principal exemplo trazido por Weber, portanto, segundo Swedberg e Agevall (2015, p. 247–248), seria o “sultanismo”, que é caracterizado pela autonomia pessoal do governante (soberano) como figura central da dominação à qual os servos se vinculam diretamente, e o “prebendalismo”, já na transição da dominação exclusivamente pessoal ao soberano para uma vinculação ao Estado, mantida por uma relação de concessão de

²⁷⁶ Para Weber (1921/1999, p. 234–240), existem vários tipos de dominação tradicional, a “dominação patriarcal”, a “dominação de portadores de honra”, “dominação estatal-patrimonial”, a dominação feudal que ele não especifica desta maneira e apresenta muitas variações, mas afirma que “o feudalismo é um ‘caso-limite’ da estrutura patrimonial, no sentido da estereotipagem e fixação das relações entre os senhores e os vassalos” (Weber, 1921/1999, p. 288). Jessé Souza (2019, p. 211) ainda acrescenta, nesse rol, a “gerontocracia”.

²⁷⁷ Segundo Weber (1921/1999, p. 234), a dominação patriarcal reside na “autoridade do chefe da comunidade doméstica”.

benefícios esperados e legitimados pela tradição. Weber (1921/1999, p. 256) afirma que a prebenda²⁷⁸ é uma instituição que significa “o reconhecimento de um ‘direito fixo ao cargo’”, é um direito, e não uma corrupção. Ele cita a China, Egito e Assíria antigos como lugares históricos de ocorrência das prebendas, que é dividida em dois tipos: a “prebenda participativa”, que ocorria quando havia uma “participação fixa, em espécie e em regra vitalícia, nas reservas da despesa e dos celeiros do senhor (rei ou deus)”; e a “prebenda de emolumentos”, que decorre da “atribuição de determinados emolumentos que cabem ao senhor ou a seu representante em troca de certos atos oficiais” (Weber, 1921/1999, p. 256–267). Não haveria, portanto, elementos idênticos a esses patrimonialismos do mundo antigo na Modernidade, o que afasta a proposta de Weber da análise feita por Faoro.

Os patrimonialismos históricos analisados por Weber (1921/1999) não tratam, portanto, de corrupção, de apropriação indébita de recursos públicos, ou de impedimento ao liberalismo econômico, mas da dominação esperada do soberano, como suprema *potestas* que impõe sua vontade sobre a sociedade. A institucionalização do *imperium* demonstra, portanto, uma longa transição que ocorrerá do poder privado em direção ao público, como Estado. Segundo Weber (1921/1999, p. 120), trata-se do percurso da “transferência da resolução intrafamiliar de controvérsias para a associação política”, mas, primeiramente centrada na ideia do Poder doméstico do Soberano que se estende sobre todos. Weber (1921/1999, p. 121) chama isso de “justiça principesca patrimonial” da qual a principal forma seria a “estamental”, com maior grau de formalização (regulamento escrito); e a segunda, a “patriarcal”, menos formal e mais assentada nas convenções sociais. Ambas, porém, são essencialmente tradicionais e pouco racionalizadas (especializadas, calculistas) na formação das suas regras de ordenação da vida humana associada. Sob o patrimonialismo em sua forma mais pura, portanto, é o poder do Soberano que invade o poder doméstico das famílias e toma-lhe o lugar, pois se entende que tudo lhe pertence. É nesse sentido que Weber (1921/1999, p. 239) afirma, por exemplo, que “o

²⁷⁸ Os momentos de utilização da prebenda citados por Weber (1921/1999, p. 256) são na China, Egito e Assíria antigos, que ele divide em dois tipos: a “prebenda participativa”, que ocorria quando havia uma “participação fixa, em espécie e em regra vitalícia, nas reservas da despesa e dos celeiros do senhor (rei ou deus)”; e a “prebenda de emolumentos”, que decorre da “atribuição de determinados emolumentos que cabem ao senhor ou a seu representante em troca de certos atos oficiais”. Weber (1921/1999, p. 261) afirma que “toda apropriação de prebendas não significa no patrimonialismo uma racionalização, mas, sim, uma estereotipagem”. Assim, segundo Weber (1921/1999, p. 257), haveria indícios do “sistema de prebendas” já “nos primeiros tempos do Estado moderno patrimonial-burocrático”, que já é tratado assim, como transição entre modos de dominar, e não como algo estático.

Egito apresenta quase o caráter de um único *oikos* gigantesco do faraó, governado de forma patrimonial”.

Somente quando a noção de Estado como poder político legitimado pelo direito natural se forma, como Habermas (1994/2020) discute²⁷⁹, é que se passa a contar com o que Weber (1921/1999, p. 240) chama de “súditos políticos”, alcançando-se “uma formação estatal-patrimonial”. Com isso, o prolongamento do poder doméstico do soberano passa a ser visto de outra forma, como poder do Estado. O soberano não estende mais o seu poder doméstico e encapsula os demais como parte de sua propriedade, impondo-se sobre os poderes domésticos dos demais como poder estatal (ou estamental) que ele representa. No patrimonialismo puro, portanto, há “uma tendência inerente”, segundo Weber (1921/1999, p. 247–248), “de tratar todas as relações de dominação como propriedade pessoal do senhor, analogamente ao poder e à propriedade domésticos”. No patrimonialismo estamental (estatal-patrimonial) mais avançado, não é o poder doméstico do soberano que tudo domina. Na verdade, este representa o Estado, e há alguma fronteira privada do poder doméstico, mas esta pode ser penetrada pelo poder público que o soberano governa. É central para a compreensão weberiana, portanto, a noção do patrimônio do soberano, como algo que lhe pertence. Nesse sentido, a transição patrimonialismo-burocracia passa pela racionalização do processo de administração das riquezas, separando as formas de se constituir a riqueza do soberano que não se apropria mais de tudo, mas de parte da riqueza dos súditos em troca de proteção militar. Nesse caso, nem tudo o que é doméstico é do Soberano, mas ele pode se impor sobre os poderes domésticos das famílias e exigir-lhes contraprestações.

Nesse ponto, Weber (1921/1999, p. 121, grifos nossos) faz a afirmação que é mais prejudicial à análise de Faoro, ele afirma que “o exemplo mais importante, o único plenamente desenvolvido, do patrimonialismo ‘estamental’ é a associação política ocidental da Idade Média”, fundada pelo Estado legitimado pelo direito natural. Essa definição é fundamental, pois ela faz parte da ampla defesa weberiana do excepcionalismo ocidental europeu²⁸⁰, cujo

²⁷⁹ Conforme Habermas (2011, p. 94) discute, “o poder doméstico estratégico do príncipe cristão se condensa na autoafirmação abstrata do soberano (*suprema potestas*)”, e ele demonstra que as “funções sociais da ordem doméstica” se expandem, como um poder legitimado pela ordem divina “que se ampliou para o Estado”.

²⁸⁰ Weber (1921/1999, p. 63) ressalta, nesse sentido, a questão de que “o desenvolvimento ocidental, na Idade Média, tomou um rumo diferente devido, em primeiro lugar, ao fato de que o patrimonialismo ali tinha caráter estamental e não patriarcal”. Em outro momento, afirma que “apenas o Ocidente conheceu a justiça plenamente desenvolvida da assembleia forense e a estereotipagem estamental do patrimonialismo, além do crescimento da

patrimonialismo é de caráter primariamente pré-moderno em transição para a Modernidade. Na Idade Média, já havia uma racionalização da moral prática ocidental, via Direito Natural, fundamentando a legitimidade do poder do soberano como regente do Estado, conforme Habermas (1994/2020) discute²⁸¹. No Egito e nas burocracias do mundo antigo, para Weber, isso ainda não existia. É a partir de afirmações como essa que se defende que o próprio Weber teria restringido a dominação estamental à Europa medieval, não podendo ser aplicada da mesma maneira a outros lugares como, por exemplo, no Brasil, tal qual Faoro (1958/2021) e Holanda (1936/1996) fizeram. Jessé Souza (2019; 2022; 2024) retomará esse ponto em sua crítica²⁸².

A leitura original weberiana já indica, portanto, uma certa dificuldade de se atribuir à realidade brasileira os mesmos traços do patrimonialismo ocorridos no sultanismo, no prebendalismo, no Império Assírio, no Egito Antigo ou mesmo na Europa medieval, tais como definidos pelo próprio Weber, principalmente, caso se pretenda identificar ali um modo de Administração Pública paradigmático. O próprio Weber não fixa um único modo de patrimonialismo (unificado, isolado dos elementos de burocratização, homogêneo no tempo e no espaço).²⁸³ Ele fala de patrimonialismos, e, ainda assim, sua leitura é criticada por ser etnocêntrica e projetar uma relação público e privado de base greco-romana para realidades que não se estabeleciam com essas mesmas categorias no Oriente, como no clássico questionamento feito por Edward Said (1978/2003). Apesar disso, a leitura weberiana de Faoro, Holanda e Freyre instituiu uma visão de patrimonialismo que seria bastante difundida no país, capaz de inspirar Bresser-Pereira

economia racional, cujos portadores se uniram, a princípio, com o poder principesco para derrubar os poderes estamentais, mas em seguida rebelaram-se contra ele” (Weber, 1921/1999, p. 144).

²⁸¹ Trata-se da passagem analisada por Habermas (1994/2020) de formação da validação das ordens sociais que regulam os comportamentos individuais à medida que as sociedades se complexificam no avançar do processo histórico. A sociedade complexa demanda estabilização, e esta não mais pode ocorrer como uma enorme extensão do *oikos* do soberano, ela precisa ser legitimada pelos súditos, pelas várias famílias, clãs, grupos sociais que compõem uma comunidade cada vez mais plural e variada, cultural e materialmente. Uma das formas de buscar tal estabilidade é por meio do desenvolvimento de uma ordem normativa, como a que se deu com a criação do Estado, em que a ordem normativa é calcada em normas jurídicas. Em sociedades tradicionais, essa ordem normativa deriva da “força autorizadora do sagrado sublimada em termos religiosos”, uma força à qual inicialmente se recorre para validar o poder do soberano, como o ungido por Deus, para depois se passar a uma validação racional, do universalismo transcendental da moral (Habermas, 1994/2020, p. 60).

²⁸² Sérgio da Mata (2017) critica Jessé Souza por entender que ele aplica com excesso de rigidez o conceito de patrimonialismo de Weber ao determinar sua aplicação apenas na Europa Medieval, algo que nem mesmo o próprio Weber teria feito. Dada a própria argumentação de Weber apresentada, a posição de Mata (2017) é que não parece muito defensável.

²⁸³ Weber (1921/1999, p. 240) afirma, nesse sentido, que “a maioria de todos os grandes impérios continentais apresentou, até os inícios da Época Moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial” (p. 240).

a enxergar no Brasil um modelo de gestão de base patrimonialista que duraria mais de quatro séculos. Essas posições, porém, têm sido contestadas no debate sociológico brasileiro.

A origem da Administração Pública Patrimonialista brasileira não está em Bresser-Pereira, mas na obra de Raymundo Faoro (1958/2021). Foi Faoro (1958/2021) que fez a mais conhecida adaptação do patrimonialismo weberiano no Brasil, distanciando-o das reflexões originais de Weber. Foi ele que definiu o marco do seu fim como 1930, após a sua instauração no país desde 1500, ideia sintetizada no último capítulo de “Os Donos do Poder”, em que afirma que “de Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais (...) o patrimonialismo” (Faoro, 1958/2021, p. 693). Bresser-Pereira (2001, p. 303) retoma dele essa ideia e a de um patrimonialismo transplantado direto de Portugal para o Brasil, um fenômeno que, segundo ele, “ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro”, indicando que o “estamento patrimonial, enquanto grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I”. Bresser-Pereira (2001, p. 303) também reverbera a preocupação unilateral do patrimonialismo de Faoro, como uma corrupção exclusiva do setor público, pois “o poder político”, segundo ele, “está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares”, ou seja, “o regime político para Faoro não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra”, atribuindo menor importância à conduta do setor privado nas relações de poder político brasileiras.

Bresser-Pereira (2001, p. 304) conclui, portanto, acompanhando Faoro, que essas características não se limitaram ao Império, mas “que esta análise revela bem o Brasil do período imperial e ainda é esclarecedora para o período da Primeira República”. Para Bresser-Pereira, porém, ele não seria apenas uma estrutura político-social, como para Faoro, mas um modelo de gestão pública adotado pelo Estado brasileiro. Bresser-Pereira defende, então, que o patrimonialismo teria sido superado como modelo de gestão ao final da República Velha, com o advento da Burocracia dos anos 1930, mas, ainda assim, estaria institucionalizado normativamente no país. Uma superação sem superação, posição, aliás, que o próprio Faoro também assumiu (Rezende, 2011). Sua posição mais radical, nessa direção, diz respeito à Constituição de 1988 que, para Bresser-Pereira (1996, p. 16), teria sido “uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático”, um resultado da “alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional”.

Diferentemente do campo da Administração Pública, a sociologia abriu uma ampla discussão a esse respeito. Regatieri (2021, p. 205), por exemplo, afirma que o debate em torno do patrimonialismo “funciona como um guia para mapear as ciências sociais brasileiras”, que ele separa em três correntes de interpretação: a) a interpretação clássica, com Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro que veem o patrimonialismo sob uma ótica liberal de corrupção inerente do Estado assentada em um caráter cultural leniente e desidioso dos governantes portugueses, incutidos na sociedade brasileira; b) as interpretações contemporâneas, como as de José Maurício Domingues (1998) que veem o patrimonialismo brasileiro para além do Estado, e que não se mantém no passado como dominação tradicional superada, tendo, portanto, um caráter moderno e que ocorre também na esfera privada; e c) as críticas de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997) e Jessé Souza (2019; 2022; 2024) a respeito da recepção equivocada de Weber no Brasil que provocou uma interpretação elitista e conservadora do patrimonialismo no país, reduzido ao sinônimo de corrupção.

Dantas (2022), por sua vez, apresenta cinco formas de apropriação da discussão patrimonialista no Brasil pela sociologia brasileira, quais sejam: a) a abordagem que o considera um padrão de exercício do poder político, e não uma configuração do Estado ou da administração pública, cujo expoente seria Edson Nunes; b) o entendimento de que a evolução política brasileira se dá por sobreposição, e não por substituição (não há superação plena do patrimonialismo), defendida por Livia Barbosa e Márcio Pochmann; c) a de que o patrimonialismo brasileiro é uma herança cultural direta do absolutismo precoce português que superou o feudalismo por lá sem amadurecer sua base capitalista; d) a de que patrimonialismo foi reforçado de modo transfigurado no presidencialismo de coalização; e e) a de que foi a política partidária profissional que criou uma mercantilização patrimonialista do Estado. Para as últimas três, porém, Dantas (2022) não sugere uma autoria específica, mas Ricupero e Ferreira (2005, p. 38) identificam a tese do absolutismo precoce de Portugal em Faoro.

E o que essas críticas sociológicas podem trazer para o campo da Administração? A resposta passa por duas posições do Teste de Weber aplicado ao Brasil: a) as que consideram o conceito de patrimonialismo inaplicável, porque não houve patrimonialismo no sentido weberiano no país, e o uso desse conceito oculta questões mais profundas da sociedade brasileira, como a escravidão; b) as que o consideram aplicável, com adaptações, apenas no âmbito da prática

social ou cultural difusa, mas não com homogeneidade e organização suficientes para configurar um modelo de gestão. Nas duas posições, não é possível falar em um modo de organização homogêneo que criou um modelo de gestão que dura 430 anos. Em uma, não se pode falar em patrimonialismo; e em outra, pode-se falar com adaptações. Assim, nas cinco abordagens de Dantas (2022), o patrimonialismo se relaciona mais à ideia de uma prática ou a questões culturais do que a formas de organizar a Administração Pública. As vertentes mais críticas citadas por Regatieri (2021), de Domingues (1998), Franco (1997) e Souza (2019) veem a necessidade ou de repensar o seu uso para torná-lo aplicável, ou mesmo de entendê-lo como inaplicável da maneira como é lido em Weber, e muito menos ao modo como foi incorporado ao debate brasileiro. Schwartzman (1988/2021), Ricupero e Ferreira (2005), Portela Júnior (2012), Botelho (2013), Mata (2017), Souza (2016; 2019; 2022; 2024), Jasmin (2021) e Mascaro (2024) também rebatem uma adaptação direta do patrimonialismo weberiano e enfatizam a questão da conduta pessoal, e não do patrimonialismo, como uma estrutura organizacional do setor público.

O que essa diversidade de leituras permite afirmar, portanto, é que, praticamente, apenas a abordagem de Bresser-Pereira (1996; 1997; 1998; 2001; 2012), influenciada pelas interpretações weberianas convencionais de Faoro (1958/2021) e Holanda (1936/1996), confere ao patrimonialismo a capacidade de configurar um paradigma de Administração Pública que perduraria centenas de anos. Mesmo assim, Bresser-Pereira (1999, p. 26), para sustentar sua posição, precisa fazer fortes alterações às definições weberianas, dando-lhe uma configuração bem mais estreita, segundo a qual “patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e os bens privados”. Como visto, a profunda análise weberiana dos patrimonialismos não comporta uma visão tão reducionista.

Quais os problemas, então, do uso do patrimonialismo como eixo central de um paradigma organizacional tal como feito por Bresser-Pereira, a partir dessas críticas sociológicas? O principal problema dessa adaptação, do ponto de vista teórico social, é que ela projeta valores atuais em categorias históricas, distorcendo a sua análise e contribuindo para uma depreciação do setor público no país (*bureaucratic bashing*). A interpretação de Bresser-Pereira, fundamentada sobretudo em Faoro, associa o patrimonialismo diretamente à noção de corrupção, o que não ocorre na leitura weberiana original. Além disso, ela termina por repetir a crítica mais comum da sociologia brasileira e da pesquisa histórica a Faoro, a de que uma noção

tão aberta de patrimonialismo faz com que ele se torne um conceito a-histórico dentro de um quadro analítico histórico (Schwartzman, 1988/2021, p. 780). Essa crítica é agravada pelo fato de que Faoro (assim como Bresser-Pereira) não apresenta comprovações empíricas, apenas reflexões mais especulativas sobre o tema. Schwartzman (1988/2021), Ricupero e Ferreira (2005), Jessé Souza (2019; 2022; 2024), Sérgio da Mata (2017; 2018) e Mascaro (2024), por exemplo, são alguns dos que destacam esses pontos na abordagem de Faoro (1958/2021). Schwartzman (1988/2021, p. 781) afirma que chega a ser “curioso”, ele diz, “pensar que, apesar do grande uso que fazia da história, Faoro tivesse uma visão totalmente a-histórica do fenômeno que estudava”, uma vez que “ao longo dos séculos”, para Faoro, “o país transformou-se, novas tecnologias surgiram, o mundo mudou, mas o estamento burocrático se manteve imutável”.

Do ponto de vista da teoria social, a questão da a-historicidade é um aspecto que remete à aspereza da abordagem metodológica de Weber. Não se trata de um equívoco exclusivo de Faoro, Holanda ou Bresser-Pereira, mas de uma dificuldade imposta pelo próprio modo de abordar os fenômenos sociais em Weber, cuja relação entre tipos-ideais (abstrações) e fatos histórico (elementos concretos) cria um desafio de indicação adequada de qual aspecto real do fenômeno, presente na abstração conceitual ideal, pode ser identificado empiricamente na história. O exemplo mais emblemático de Weber (1923/1968, p. 249), nesse sentido, é o seu conceito de capitalismo como uma categoria que existe antes mesmo do próprio capitalismo histórico, visto que, para ele, “o capitalismo existe onde quer que se realize a satisfação de necessidades de um grupo humano, com caráter lucrativo e por meio de empresas, qualquer que seja a necessidade de que se trate”. Com isso, o conceito weberiano de capitalismo ganhou maleabilidade histórica, pois, para Weber (1923/1968, p. 250), “o capitalismo se nos apresenta em forma diferente nos diversos períodos da história, porém a satisfação das necessidades cotidianas, baseada em técnicas capitalistas, só é peculiar no Ocidente”, o que o levou a uma classificação de quatro tipos de capitalismo: irracional, mercantil, usurário e racional. Nesse caso, é preciso separar o núcleo conceitual do capitalismo como tipo ideal (a satisfação de necessidades com caráter lucrativo) do capitalismo histórico, ou a análise ficará anacrônica. De forma similar, seria preciso separar o patrimonialismo como tipo ideal, do patrimonialismo como fenômeno histórico, a fim de se contornar a ideia de um fenômeno social histórico cuja ocorrência é permanente no tempo, em qualquer contexto e época.

Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1991b; 19997c) assim como Freyre, Faoro e Holanda não fizeram essa distinção entre o tipo-ideal e o histórico. A solução adotada por Bresser-Pereira foi, paulatinamente, passar a usar mais a categoria patrimonialista weberiana como uma prática social e cultural (a resistência em perceber diferenças entre o público e o privado), e não tanto como uma estrutura social (um modo de organizar a Administração Pública). De toda forma, a Administração Pública Patrimonialista seguiu sendo defendida por ele como um modelo de gestão paradigmático no país. Essa solução, porém, não escapa da perigosa simplificação do conceito de patrimonialismo, assentada na ideia de desconsideração pelo interesse público, algo que também não se encontra na definição weberiana e incorre em certo anacronismo. Para Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1991b; 19997c) tal como Costin (2010, p.31) relembra, o elemento fundamental do patrimonialismo é a falta de interesse público, tanto que ele prefere chamá-la de “Administração Patrimonialista”, e não de Administração Pública Patrimonialista, pois a imposição do interesse exclusivo do rei sobre a sociedade “tira o qualificativo de pública da administração patrimonialista, pois esta não visaria ao interesse público”. Projetam-se, portanto, conceitos modernos (interesse público) em categorias pré-modernas (patrimonialismo).

Um problema decorrente dessas adaptações feitas por Bresser-Pereira é que elas acabam contribuindo para uma visão permanentemente depreciativa do setor público, como algo sempre corrupto. Conforme Habermas (1963/2013; 1994/2020; 2023) discute, também a partir de Weber, a noção do que representa o interesse público modifica-se no tempo com a própria conformação da ideia de esfera pública. Apenas a partir da Modernidade, passa-se a desenvolver a ideia de representação do interesse público como algo difusa na sociedade. Nesse sentido, em diversas épocas históricas, o público não corresponde ao interesse de toda sociedade, como uma pretensa vontade geral rousseauniana (*volonté générale*), mas ao domínio da opinião pública que se apresenta como representante da vontade geral, sendo que a própria ideia de opinião pública também é Moderna. A análise habermasiana sobre as modificações estruturais da esfera pública demonstra, portanto, que espaço público, esfera pública, interesse público e opinião pública são frutos de disputas na sociedade. Existem lutas pelo poder de definição do que será considerado público e do que será entendido como privado, e quem representa qual interesse.

Assim, “para Habermas, a esfera pública não se confunde com a interpretação clássica da sociedade civil como ‘reino de necessidades’ oposto ao Estado”, tampouco ela seria um

monolito ideológico contra o qual o setor privado se opõe (Souza, 2019, p. 123). A esfera pública, como Weber a entendia na relação poder doméstico e poder público, é um espaço em disputa. Nessa direção, não é o Brasil Colônia, Imperial e da República Velha que não possui interesse público, é o interesse público sob a Monarquia, o Império e os governos autoritários pós-Proclamação da República que é reduzido aos interesses disputados pela aristocracia, os militares e a elite econômica influente no Estado — a elite econômico-política da sociedade. Aos poucos, via conflito social, essa noção de público estende-se conforme se intensificam as reivindicações sociais por reconhecimento, direitos e espaço político para a apresentação de seus próprios interesses nos locais de decisão tomados pelas elites. Assim, se se considerar a noção de interesse público como o que deveria ser voltado para os interesses mais difusos na sociedade, o grande entrave histórico ao interesse público no Brasil não foi o patrimonialismo, mas a escravidão. É uma crítica que Jessé Souza (2006; 2019; 2022; 2024) apresentará.

Na raiz da sabedoria convencional da abordagem paradigmática do patrimonialismo no Brasil, portanto, o que se tem é a tentativa de fazer coincidir o patrimonialismo com a corrupção, que são fenômenos sociais e historicamente distintos, conforme Jessé Souza (2019; 2022; 2024) discute. “Para Max Weber, o inventor do conceito”, Jessé Souza (2019, p. 200) argumenta, “o patrimonialismo é inseparável de precondições que são pré-modernas”, em que a ideia de corrupção tal como se entende hoje não existia. Souza (2024) acompanha Habermas (1963/2013; 1994/2020; 2023) na ideia de que não faz sentido falar em desvirtuamento do interesse público de momentos históricos em que a configuração do espaço público e a da noção de interesse público são completamente diferentes das noções modernas desses termos. Nesse sentido, segundo Souza (2024, p. 93), “não se pode falar de corrupção, no sentido moderno, antes da revolução francesa e da invenção da ideia de soberania popular”, uma vez que, “antes disso, era impensável que existissem bens públicos, que seriam de todos, e que pudessem ser roubados por particulares privados”. De forma similar, não é possível falar de interesse público da sociedade em uma sociedade totalmente dividida pela escravidão.

A principal crítica sociológica contemporânea ao patrimonialismo tal qual utilizado por Freyre, Faoro e Holanda, portanto, é a feita por Jessé Souza. Souza (2019; 2022; 2024) reinstaurou o debate sobre o uso desse conceito na análise brasileira enfatizando, principalmente, três aspectos: a) o seu elitismo; b) o seu liberalismo-conservador; e c) o seu racismo científico. O elitismo se demonstra na depreciação da cultura brasileira, o liberalismo-conservador, na visão

maléfica do Estado como elemento perturbador da evolução liberal econômica brasileira, e o racismo científico na justificação da pobreza e da marginalização a partir de argumentações que reforçam estereótipos e preconceitos racializados no país e que insistem “na efetiva negação da escravidão como nossa semente societária” (Souza, 2019, p. 14). Segundo Jessé Souza (2006; 2019; 2022; 2024), esses elementos (elitismo, liberalismo-conservador e racismo científico) estão presentes na obra de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Darcy Ribeiro, Gilberto Freyre e, depois, de Roberto DaMatta e Fernando Henrique Cardoso, ajudando a criar a visão do setor público brasileiro como essencialmente corrupto. Esses autores, em vez de trabalharem a relação poder doméstico e poder público como partes de um complexo processo dinâmico de disputa e influência mútua, optaram pela simplificação do privado cheio de virtudes em oposição ao público cheio de vícios. No centro dessa oposição, está a apropriação equivocada do conceito de patrimonialismo.

Segundo Souza (2019), Gilberto Freyre teria sido o criador do paradigma culturalista fundado em dois aspectos: a) a continuidade cultural entre Portugal e Brasil; e b) o caráter emotivo do povo brasileiro. Esse paradigma culturalista teria sido seguido por Darcy Ribeiro e, principalmente, expandido no conceito de homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda. Na crítica de Souza (2019, p. 201), “o homem cordial é a concepção do brasileiro como vira-lata, ou seja, como conjunto de negatividades: emotivo, primitivo, personalista e, portanto, essencialmente desonesto e corrupto”, categorias que exacerbariam no patrimonialismo cristalizado exclusivamente no setor público. O patrimonialismo estaria, portanto, inserido nessa ideia de absorção direta, no Brasil, de um perfil cultural avesso à organização e ao trabalho, de origem portuguesa. Holanda (1936/1996), por sua vez, plasmava a noção de homem cordial na noção de Estado patrimonial, que ficará consagrada na obra de Faoro (1958/2021). Holanda (1936/1996) o faz por meio da comparação entre o perfil do colonizador português em relação ao colonizador espanhol. O primeiro, o aventureiro e semeador, o homem cordial; e o segundo, trabalhador (planejador) e ladrilhador. Esses traços culturais levariam a formas diferentes de organizar, gerando uma urbanização simétrica e ordenada na América Espanhola e uma ocupação desordenada na colonização portuguesa no Brasil. Holanda (1936/1996, p. 33) conclui, então, que isso explicaria a “nossa anarquia, nossa incapacidade de organização sólida” e remeteria a uma suposta “reduzida capacidade de organização” decorrente de uma “carência” de “moral do trabalho” como a protestante ou a calvinista (Holanda, 1936/1996, p. 39).

Essa tríade (Freyre, Ribeiro e Holanda), portanto, seria responsável por criar a “explicação dominante do brasileiro, emotivo, corrupto”, segundo Souza (2019, p. 38), a partir de uma adaptação do patrimonialismo weberiano no qual o Estado no Brasil tornar-se-á um alongamento institucionalizado do homem cordial. Essa conceituação, no entender de Jessé de Souza (2016; 2019; 2024), seria uma aplicação equivocada do conceito weberiano, perpetuada principalmente com Raymundo Faoro, mas também com Fernando Henrique Cardoso e Roberto DaMatta, que usam do homem cordial e do patrimonialismo para se chegar ao jeitinho brasileiro que se instaura no setor público e cria “a corrupção só do Estado” (Souza, 2019, p. 38). Nessa leitura, conforme Mascaro (2024, p. 57) analisa, no Brasil prevaleceria a ideia de que, “menos que o império das leis e das regras impessoais e objetivas, impõem-se as hierarquias e distinções dos sentimentos, das lealdades, das vassalagens, dos vínculos erigidos pessoalmente”; só que isso, estranhamente, somente valeria para o setor público.

O que se depreende de Mascaro (2024) e Souza (2019; 2022; 2024) é que o resultado dessa interpretação seria um longo processo de “desgaste da legitimidade do Estado”, conforme Oliveira (2012, p. 34) pontua, em que “a sociedade brasileira associa a imagem do setor público à cultura do patrimonialismo”, ou seja, um patrimonialismo que é sinônimo de corrupção no setor público. É uma interpretação que também se reforça em alguns momentos da obra de Bresser-Pereira (1996; 1998; 2001; 2008; 2023) que, no entanto, defende que o gerencialismo seria capaz de solapar o patrimonialismo corrupto do Estado. Para Souza (2019, p. 13), porém, toda essa argumentação teria um propósito distinto em que “a construção de uma elite toda poderosa que habitaria o Estado só existe, na realidade, para que não vejamos a elite real, que está ‘fora do Estado’”. Em outros termos, para Jessé Souza (2024, p. 60), essa argumentação produz um apagamento da responsabilidade dos agentes privados na construção histórica do Brasil, em que os “corruptos passam a ser os ocupantes do Estado, e nunca os donos do mercado”.

b) A crítica histórica: o Antigo Regime nos Trópicos *versus* o Paradigma da Administração Pública Patrimonialista

Pouco após a publicação dos trabalhos de Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1997b; 1998; 2000) sobre os modelos paradigmáticos de Administração Pública no Brasil, a interpretação histórica

do período colonial passou por uma intensa renovação. O principal movimento nesse sentido foi o da abordagem do **Antigo Regime nos Trópicos (ART)** (Fragoso; Bicalho; Gouvêa, 2001; Fragoso; Gouvêa, 2009; 2010; 2014; Sampaio, 2020; Fragoso; Bicalho, 2022; Fragoso, 2024). O ART começa a surgir nos anos 1990, mas se consolida no início dos anos 2000, como uma perspectiva transatlântica de pesquisa histórica influenciada pelo historiador português António Manuel Hespanha e pelos novos estudos históricos portugueses sobre o Brasil colonial (Cabral, 2022). Como diferencial metodológico, o ART propõe uma interpretação histórica assentada no uso intensivo de fontes documentais (cartas e comunicações oficiais, registros cartorários, dados estatísticos históricos etc.). O seu método de pesquisa, portanto, diferencia-se do das chamadas visões ensaísticas da história brasileira (Mendes, 2012; Nicolazzi, 2016; Silva; Pereira, 2021), que privilegiam a reflexão conceitual dos fenômenos sociais, e que têm como grandes expoentes as obras de Freyre (1933/2003), Holanda (1936/1996) e Faoro (1958/2021).

Além da diferença metodológica, outro ponto que distingue o ART das interpretações ensaísticas é que ele se pauta pela discussão política e administrativa do período colonial e imperial do Brasil. O foco são os arranjos institucionais e organizacionais do poder, enfatizando a questão da dominação social do império português, não se fixando, portanto, apenas no sentido econômico da interpretação desses períodos. Foi justamente por meio da crítica ao sentido econômico da abordagem tradicional do período colonial que o ART iniciou a sua trajetória.

Entre suas obras pioneiras, estão as de João Fragoso (1998), Manolo Florentino (1997) e a sua obra conjunta publicada no início dos anos 1990, “Arcaísmo como Projeto” (Fragoso; Florentino, 2001). Essas obras lançaram as bases para uma interpretação da ocupação portuguesa nos territórios invadidos como parte de um complexo projeto de dominação. Um projeto que tinha como característica principal ser reflexo de uma lógica de organização social arcaica existente em Portugal. Um arcaísmo que combinaria, portanto, Direito (princípios, regras e institutos jurídicos medievais portugueses), Economia (mecanismos consuetudinários de obtenção de renda e distribuição de riqueza) e Organização (infraestrutura e processos administrativos típicos de uma modernidade tardia). Trata-se de uma argumentação, portanto, que privilegia a noção de dominação que, embora não seja a estritamente weberiana, é mais próxima da sua discussão original da sociologia da dominação do que a categorização adaptada e utilizada por Bresser-Pereira.

Quando Bresser-Pereira escreve sua proposta, a interpretação hegemônica do período colonial não era a proposta pelo ART, mas a do sentido econômico da colonização, que partia das análises que ainda se vinculavam às interpretações ensaísticas, como as de Caio Prado Jr. (1942/2004) e Celso Furtado (1959/2007). Segundo Fragoso (2012, p. 107), essas interpretações defendiam que a colonização de Portugal na América “fora construída com o propósito de fomentar a transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, ou ainda com o intuito de viabilizar a revolução industrial inglesa do século XIX”. Tal interpretação ganhou uma forma mais consolidada na proposta da crise do **Antigo Sistema Colonial (ASC)**, elaborada na década de 1970 e que tem em Fernando Novais (1989) seu principal autor. Novais (1989) defendeu um sentido da colonização acoplado a uma dinâmica maior da transição mercantilismo-capitalismo ocorrida nos antigos regimes europeus (Espanha, Portugal, Inglaterra, Holanda).

Para o ART, porém, o que explica o modo de organização da colonização não seria um sentido mercantil-capitalista dado por um processo de acumulação primitiva de capitais, mas um modo de organização social arcaico que tem como características principais os reflexos de uma modernidade portuguesa tardia, que tornará o Brasil uma modernidade periférica, tal qual analisado por Jessé Souza (2006). Segundo Sampaio (2020, p. 9), o primeiro ponto levantado pelo ART em questionamento à interpretação do sentido econômico da colonização passa pela defesa da “tese de Pierre Verger”, segundo a qual a escravidão no Brasil gerava lucros para elite escravocrata brasileira (e não apenas para Portugal); portanto, o comércio de pessoas escravizadas interessava tanto à Colônia quanto à Metrópole, e não somente à última. Assim, a escravidão importava como modo de se organizar a dominação social e a formação de renda na própria Colônia. Isso afetaria a organização administrativa pensada para a Colônia brasileira.

O objetivo da escravidão não seria, portanto, acumular riqueza para o antigo regime europeu realizar sua transição para o capitalismo na Europa; pelo contrário, seria reproduzir na Colônia o modo arcaico de organização social do Antigo Regime europeu português, sustentado por uma combinação de estratégias pré-capitalistas de dominação (escravidão, obediência religiosa, instituição de graças, mercês e dons). O foco era organizar, portanto, um Antigo Regime nos trópicos. Esse enfoque privilegiaria a noção da dominação social como um fenômeno complexo que levaria “ao resgate de um conceito que, embora antigo, havia sido deixado de lado: o de

império” (Sampaio, 2020, p. 10). A ação privada importaria tanto quanto a pública para impor o domínio imperial português, e isso demandaria um esforço organizacional diferenciado e combinaria várias estratégias de dominação e múltiplos arranjos administrativos.

O ART destaca, então, que o projeto de dominação imperial português era complexo e se caracterizava por várias instâncias de disputas de poder, espalhadas em vários continentes, sendo multifacetado e reciprocamente influenciado pela rede de relações das colônias entre si e com o Reino. Apresenta-se, então, uma nova noção de Império, que “deixa de ser o Império das câmaras e das misericórdias” e passa a ser o “império dos homens, dos grupos e dos interesses que circulavam pelos quatro cantos do mundo”, ou seja, uma definição alargada que retrata a complexidade do processo de dominação imposto pelos colonizadores que combinava estratégias diferentes, formando o “Império das redes tecidas no vaivém dos indivíduos” (Santos; Bicalho; Gouvêa, 2014, p. 575). A partir disso, pode-se dizer que o ART entende o processo de organização da dominação imperial portuguesa segundo quatro características principais:

- a) Um “ordenamento político sinodal” (Cosentino, 2014, p. 521), ou seja, o poder político se encontrava formalmente institucionalizado (em normas e institutos jurídicos) e disperso, abrangendo núcleos sociais distintos entre o Reino e as Colônias. Sua arquitetura política, de toda forma, era racional e jurídica, influenciada pelo jusnaturalismo (Direito Natural) sob influência da moral cristã;
- b) Esse ordenamento assentava uma organização administrativa “polissinodal e corporativa” (Fragoso, 2014, p. 9), ou seja, o poder era disputado, mas, ao mesmo tempo, compartilhado por vários grupos sociais que se vinculavam formalmente a organizações (corporações) distintas (Estado, Câmaras, Igreja). Segundo Fragoso (2014, p. 16), isso acarreta uma organização política e administrativa complexa, entremeada em uma rede de “poderes concorrentes” (*poli*), que vão “da aristocracia às comunas municipais” (*synodos*), mas que, ao final, confluíram para viabilizar a dominação imperial. Assim, coexistiam núcleos de poder distintos, entre eles, o autogoverno dos municípios como “uma comunidade política com capacidade de regular a vida ao rés do chão (justiça e interferência no mercado local) de seus

moradores, de escolher seus camaristas e ainda de se comunicar diretamente com o rei” (Fragoso, 2024, p. 111), ainda que sujeito ao domínio político e jurídico do Reino;

- c) Com base em (a) e (b), não existiria uma Monarquia Absolutista monolítica, centralizadora e acima da sociedade, mas uma ideia de “Monarquia Corporativa” (Sampaio, 2020, p. 8), ou seja, uma nobreza em articulação com essas corporações. Conforme Sampaio (2020, p. 8) analisa, uma “monarquia corporativa” se caracteriza pelo fato de que “o poder, longe de estar centralizado, era partilhado entre a coroa e outras instâncias, como as câmaras e a Igreja”. O corporativo é entendido, portanto como a relativa “autonomia dos corpos sociais”, reivindicando a partilha do poder material e simbólico de dominação (Fragoso; Gouvêa, 2009, p. 38); e
- d) A organização dessas relações de poder não configura, portanto, uma visão unilateral e centralizada de comando absoluto da Metrópole, mas a ideia de uma rede extensa de dominação e dependência, que conforma uma “Monarquia Pluricontinental” (Sampaio, 2020, p. 11). Segundo Santos, Bicalho e Gouvêa (2014, p. 574), esse conceito — desenvolvido por Hespanha, Nuno Monteiro e Mafalda Soares —, implica o reconhecimento de que havia “um só reino, embora esse não pudesse sobreviver na época moderna sem seus domínios ultramarinos”, vinculando não apenas uma relação entre reino (centro) e periferias (territórios dominados), mas também entre as próprias periferias. A sua subsistência dependia, portanto, da complexa capacidade de organizar a extração de recursos dos territórios dominados em diferentes continentes. Esse modelo seria distinto da Monarquia Compósita ou Composta, que J. H. Elliot defendeu para o caso espanhol, que era “constituído por vários reinos, com estatutos próprios que preexistiam à formação de tal monarquia” (Fragoso; Gouvêa, 2009, p. 41). Diferentemente do caso espanhol, o caso português se tratava, portanto, “de uma monarquia e uma nobreza que tinham na periferia a sua centralidade”, o que requeria diferentes mecanismos de dominação, de organização e de interação entre Metrópole e Colônias (Fragoso, 2014, p. 20).

Essa complexa rede de relacionamentos e de disputa por poder retrata, portanto, a dominação social como uma ação conjunta, que envolve múltiplos grupos sociais, articulando-se entre o público e o privado. Sob essa visão, a interpretação de uma organização administrativa colonial

que coloca a Metrópole (Poder Central e Absolutista) *versus* a Colônia (Poder Local) (Loureiro; Abrucio; Pacheco, 2010) é tida como simplista, pois o que prevalecia era uma interdependência. Nesse sentido, a Administração Pública colonial e imperial evolui, segundo o ART, no sentido de se tornar um compromisso oligárquico entre poder local e poder central, mutuamente interdependentes, conforme discutem Fragoso e Gouvêa (2009, p. 38), Krause (2012, p. 39), Santos, Bicalho e Gouvêa (2014, p. 552), Fragoso (2014, p. 20–21), Cosentino (2014, p. 521), Santos (2016, p. 82), Enes (2018, p. 290), Sampaio (2020, p. 8), Ferreira (2023, p. 146) e Fragoso (2024, p. 131).

Esse compromisso oligárquico se caracteriza também pelo uso simultâneo de vários modos de dominação social, como:

- a) Dominação física violenta via guerras justas e escravização de indígenas e africanos. Segundo Marcia Amantino (2006, p. 191), a guerra justa era um conceito jurídico decorrente da influência teológica medieval fundamentada no uso da propagação da fé cristã a povos tidos como “bárbaros”, sendo formalmente solicitada à Coroa portuguesa contra povos indígenas, desde que se conseguisse, supostamente, “provar” que se tratava de povo “bravios”, que “não aceitavam a catequização”, “atacavam os colonos e eram antropófagos”. A escravidão também é reanalisada pelo ART como um processo de dominação que era um negócio que interessava aos locais, e não apenas à Coroa, e que afetava a organização da infraestrutura administrativa do Estado (Fragoso, 2024, p. 139). Assim, “o empresário traficante” estava, segundo Florentino (1997, p. 205), “profundamente ligado ao Estado”, pois a Administração Pública era usada para viabilizar e expandir os mecanismos possíveis de dominação. Diante disso, esse “empresário traficante” era visto como um comerciante, dono de um empreendimento privado, mas que também procurava dominar o Estado “ocupando postos de grande destaque, a partir dos quais podia consolidar seu prestígio entre a alta burocracia e alcançar privilégios tais como arrematações de impostos e sesmaria” (Florentino, 1997, p. 205);
- b) A dominação subjetivo-simbólica da Igreja, que Fragoso (2024, p. 118) chama de “obediência amorosa”, ou seja, a “disciplina social” conduzida à base da disseminação das noções “de resignação e de destino”, viabiliza a imposição da obediência assentada

no discurso soteriológico da caridade — é preciso aceitar as graças e os castigos por serem percursos necessários à salvação das almas, como prova de amor a Deus. Um dos exemplos do uso intensivo da obediência amorosa seria nos “aldeamentos” que consistiam “em aldeias criadas pela Coroa para formar uma linha de defesa para as povoações portuguesas” nas quais, segundo Fragoso (2024, p. 118), “procurou-se convencer os ameríndios de que a sociedade perfeita é a desigual”. Tal prática demonstra a complexidade simbólica da dominação perpetrada pelo domínio da Administração Pública em comunhão com os interesses privados, pois, “nos aldeamentos, as terras pertenciam aos indígenas e estavam sob o comando de um principal, também indígena. Contudo, a supervisão do dia a dia dos aldeados cabia a um agente da Coroa, em geral, um jesuíta” (Fragoso, 2024, p. 118). A obediência de um ao outro passava pelo processo de sujeição ao domínio privado simbólico cristão validado pelo Estado; e

- c) A dominação material e simbólica dada pela institucionalização da chamada “economia da mercê” (Bicalho, 2005, p. 29; Krause, 2012, p. 35; Fragoso; Krause, 2014, p. 15), “economia do bem comum” (Fragoso, 2000, p. 94; Furtado, 2009, p. 12) ou “economia do dom” (Sampaio, 2020, p. 9). Mercês, graças e dons eram institutos do Portugal medieval que estabeleciam recompensas por serviços prestados à Coroa — serviços tidos como relevantes para o “bem comum” da sociedade —, cuja concessão “não era fruto de sua liberalidade, mas sim o cumprimento de uma obrigação moral de retribuição dos serviços prestados por seus vassallos” (Sampaio, 2020, p. 9). A relação que se estabelecia era entre estar disponível para a Coroa e ser reconhecido por ela. Conforme Bicalho (2005, p. 23) analisa, portanto, criava-se, assim, “uma cadeia de obrigações recíproca” que se reforçava no tempo, de modo que a “atribuição/doação de mercês por parte do rei” levava ao “agradecimento e profundo reconhecimento/reforço dos laços de submissão, lealdade e vassalagem”, o que implicava mais disponibilidade para prestar mais serviços, que seriam novamente reconhecidos e assim por diante. Trata-se, portanto, de um compromisso moral da Monarquia de honrar o serviço prestado, não apenas com rendas, mas também com *status*, unindo o material e o simbólico.

Essas várias estratégias de dominação explicam, portanto, os modos de se organizar a Administração Pública no Brasil Colônia. O desafio organizacional de se dominar um território tão extenso — tanto internamente no Brasil quanto externamente a Portugal — gerava aquilo

que Gomes, Carnegie e Rodrigues (2014, p. 99) chamam de “tirania da distância”. Fragoso (2014, p. 9), por exemplo, destaca que, no século XVII, as estatísticas levantadas pela Visita Paroquial de 1687 indicam que, entre a região que hoje é a cidade de Porto Seguro, na Bahia, e a atual cidade de Curitiba, no Paraná, havia 35.802 pessoas, ou seja, “era aquele reduzido número de habitantes que assegurava a existência de metade do território do Estado do Brasil de então”. Uma população que, segundo Censo de 2022, corresponderia ao município de Maragogipe (35.859), no interior da Bahia. Não seria razoável supor que essa vastidão territorial contasse com um modo homogêneo de administração, assim, “as comunidades aqui eram organizadas na forma de municípios, onde prevalecia o autogoverno”, mas também havia “uma hierarquia estamental” e alinhando tudo, uma “disciplina social dada pelo catolicismo” (Fragoso, 2014, p. 9).

Conforme Ferreira (2023, p. 146) discute, portanto, não havia para Portugal, até o século XVIII, uma estratégia uniforme de organização para dominação de suas colônias, um projeto patrimonialista de organização administrativa comum a todas elas; o que se tinha era “um poder real que partilhava o espaço político com poderes de maior ou menor hierarquia”. Assim, “a esta moldura institucional faltavam homogeneidade, centralidade e hierarquias rígidas, o que refletiu a falta de um estatuto unificado da população colonial” (Ferreira, 2023, p. 146). Os privilégios (mercês, graças, dons ou mesmo a assunção de cargos administrativos) não eram, à época, tidos como práticas irracionais, corruptas, imorais ou injustas. Tratava-se na realidade de desigualdades naturalizadas — como a documentação histórica disponível demonstraria. A pesquisa historiográfica indica, segundo o discutido por Furtado (2009), Fragoso e Gouvêa (2009), Krause (2012), Fragoso e Krause (2014), Santos, Bicalho e Gouvêa (2014), Cosentino (2014), Enes (2018), Sampaio (2020), Ferreira (2023) e Fragoso (2024), que a economia do bem comum, da mercê ou do dom fazia parte do processo racional de dominação simbólica e material, consentido e desejado pelos colonos.

O que as cartas e documentações oficiais indicam, segundo Fragoso (2024, p. 139), é que a sociedade colonial era “naturalmente hierarquizada”. Isso banalizava o sentido da exclusão social, conceito inexistente à época, e atribuía a noção de privilégio e benesse da mercê, do dom ou da graça a algo que era recebido por direito, um direito concedido pela coroa pelo cumprimento de uma obrigação. Dessa forma, “cabe sublinhar” que, segundo os registros históricos, “tal apropriação não foi interpretada pelos contemporâneos como imoral; mas

decorrência da posição de mando nos ofícios reais e municipais” (Fragoso, 2024, p. 139). Diante disso, a questão dos privilégios que indicam um patrimonialismo, portanto, precisa ser interpretada de outra maneira, não como prática exclusiva e estrategicamente corrupta do Estado português.

Conforme Fragoso (2024, p. 131) discute, isso fazia parte do modo como era organizada a “sociedade ideal” da época, cujas percepções naturalizavam a “desigualdade”. “Para a época”, Fragoso (2024, p. 131) afirma, “naquele modelo de sociedade, os mandatários políticos, naturalmente, tinham privilégios, pois cuidavam da *respublica*”. Era esperado que tivessem diferenciações no trato, no reconhecimento simbólico e na renda. Isso não quer dizer que as práticas não fossem questionadas, apenas reforça que não se pode projetar a visão contemporânea de corrupção para atribuir sua origem a um patrimonialismo português.

6.2.2. Administração Pública Burocrática: a burocratização como um evento, entre Weber e Kafka

Um dos problemas da abordagem paradigmática da Administração Pública Burocrática é tratar o processo de racionalização, tal qual analisado por Weber (1923/1999), Adorno (1944/2009, 1951/2001), Marcuse (1964/2015; 1968/1973) e Habermas (1981/2012a; 1981/2012b) como um evento, um episódio único, que não transparece a sua dinâmica longa e errática. No caso brasileiro, isso é particularmente importante porque resulta em um processo contraditório, em que a burocratização da Administração Pública perde sua gradação no tempo, tornando-se um evento weberiano idealizado, em 1930, e um episódio kafkiano, em 1988. Como consequência dessa interpretação, o foco da burocracia como poder também se perde, pois não se trata mais de um percurso histórico de dominação, mas apenas da escolha estratégica de adoção de determinadas características administrativas (hierarquia, impessoalidade, formalismo). Esses são os pontos analisados neste tópico.

a) A Burocratização e o poder: a recuperação da interpretação crítica brasileira

O debate weberiano no Brasil é antigo e diverso, conforme se observa em Dias (1974), Villas Bôas (1997, 2014), Carvalho (2011), Camargo (2014), Portela Jr. (2012), Mata (2017) e Mascaro (2024), tendo sido influente na construção da sociologia brasileira, mas não de modo

pacificado e sem disputas²⁸⁴. Há variações e gradações no uso de conceitos de Weber ou de seus métodos. Isso também ocorre na incorporação de suas ideias na análise organizacional sobre o patrimonialismo — como já discutido — mas, também, especificamente sobre a burocracia. Jasmin (2021, p. 789), por exemplo, afirma haver duas correntes de interpretação a partir de Weber, no Brasil. De um lado, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman “constituíram a vertente ‘institucional’” da recepção de Weber no Brasil, por “identificar patrimonialismo e Estado” como resposta para “a solução do ‘atraso’ brasileiro nas reformas políticas”. De outro, Jasmin (2021, p. 789) coloca Florestan Fernandes, Maria Sylvia de Carvalho Franco e José Murilo de Carvalho, que conceberiam um “patrimonialismo de base ‘societal’ e de raiz agrária”, com influência sobre o Estado. Para a vertente societal, o Estado não é uma figura autônoma e descolada da sociedade, como a interpretação de Faoro procura demonstrar. Assim, conforme Jasmin (2021, p. 790) conclui, “pensando em termos da tradição do pensamento político brasileiro, essa versão weberiana, que é a de Faoro, seria afim às fileiras liberais que veem no Estado, e não na sociedade, a causa principal dos males do país”. Na abordagem “societal”, “as relações entre estamento burocrático e elites políticas seriam bem mais complexas” (Jasmin, 2021, p. 790).

Pode-se dizer, porém, que a análise organizacional também possui uma interpretação própria de Weber, especificamente relacionada ao processo de burocratização. Assim, dentro do mesmo quadro analítico do patrimonialismo dado pelas posições de Buarque de Holanda (1936/1996), Faoro (1958/2021, e que foi recuperado e expandido por Bresser-Pereira (1996; 1997), o processo de burocratização é defendido segundo o surgimento do paradigma burocrático no país, a partir do período de Modernização Conservadora do Governo Vargas, em 1930 (Fonseca, 2007). O problema dessa interpretação paradigmática é reduzir a burocratização — um longo processo histórico, segundo Weber — a um evento, um momento histórico específico, totalmente voltado para racionalização completa do setor público brasileiro. Algo que não se sustenta do ponto de vista teórico e, também, no nível empírico.

²⁸⁴ Apenas nesse pequeno excerto da literatura sociológica, encontram-se menções a muitas interpretações do Brasil a partir de contribuições da obra weberiana, entre as quais se destacam as de Oliveira Vianna, José Murilo de Carvalho, Florestan Fernandes, Elisa Reis e Simon Schwartzman (Portela Jr, 2012), Juarez Rubens Brandão Lopes (Dias, 1974), Maria Sylvia de Carvalho Franco, Clodomir Viana Moo, Jessé Souza e Fernando Henrique Cardoso (Villas Bôas, 2014), Gabriel Cohn (Camargo, 2014), Maurício Tragtenberg (Motta, 2001), Fernando Cláudio Prestes Motta (Faria & Meneghetti, 2011), Michael Löwy (2014), Alberto Guerreiro Ramos (Camara, 2012) e Luis Carlos Bresser-Pereira (Fonseca, 2007). Apesar disso, sempre houve quem não se interessasse a fundo pelo quadro analítico weberiano, como é o caso de Gilberto Freyre (1933/2003).

No nível teórico, essa argumentação não se sustenta porque segue a ideia da teoria weberiana como um modelo de gestão, escolhido unilateralmente para ser aplicado pela decisão de uma alta cúpula gerencial. Existe outro grupo de interpretações, porém, voltado para a análise crítica do processo de racionalização na modernidade brasileira, entendida como tardia ou periférica, a depender do autor, que analisa a burocracia weberiana sob outro prisma, mais próximo de sua interpretação original, voltada para a sociologia da dominação. Esse grupo se aproxima das interpretações weberianas da Escola de Frankfurt (Adorno; Horkheimer; 1947/1985; Adorno, 1944/2009; Lukács, 1923/2003) e, principalmente, de Habermas (1981/2012a; 1981/2012b) e demonstra como a ideia de um modelo de gestão weberiano nunca existiu no próprio Weber. No Brasil, essa análise se encontra, dentro no campo organizacional, conforme Motta (2001), Faria e Meneghetti (2011) e Camara (2012) discutem, nas obras de Prestes Motta (1986), Maurício Tragtenberg (2005; 2006) e Guerreiro Ramos (1946/2006; 1981/2022), e na sociologia contemporânea, especialmente, nas obras de Gabriel Cohn (2003), Michael Löwy (2014) e de Jessé Souza (2005; 2018b; 2019; 2022; 2024). A interpretação fundamental dessa vertente é demonstrar que a Administração Pública, como burocracia, cumpre o papel do exercício do poder do Estado que pode intervir sobre a economia a favor do desenvolvimento econômico tanto quanto da dominação social. Conforme Tragtenberg (1974, p. 141) conclui, “no Estado Moderno”, segundo ele, “a crescente intervenção do Estado na economia favorece seu desenvolvimento”.

Guerreiro Ramos é um autor fundamental do pensamento social brasileiro que, conforme Andrews (2000, p. 248–249), Paes de Paula (2007, p. 185–186) e Souza e Ornelas (2015, p. 452–458) analisam, apresenta uma crítica à instrumentalidade da razão que é alinhada à análise da Escola de Frankfurt e, em especial, de Jürgen Habermas²⁸⁵. Andrews (2000) ressalta, porém, que, embora compartilhe da crítica, Ramos não adere à solução habermasiana da razão comunicativa. De toda forma, ele se alinha a outras questões habermasianas, tais como: a) o reconhecimento da relação entre conhecimento e interesses; b) o reexame da teoria marxista; c) a preocupação com as consequências políticas e psicológicas da dominação da razão instrumental nas sociedades modernas; e d) a relevância do papel da comunicação em uma teoria social crítica integrativa (Andrews, 2000, p. 249). Tal como Habermas, Ramos

²⁸⁵ Segundo Christine Andrews (2000, p. 248), “Guerreiro Ramos deixa claro que tem várias afinidades teóricas com Habermas. Assim como Habermas, Guerreiro Ramos é enfaticamente crítico do estreitamento do conceito de razão dentro das sociedades modernas”.

(1946/2006, p. 268) apresenta um interesse particular por Max Weber²⁸⁶ que considera ter feito “a tentativa mais bem sucedida de estabelecimento de uma ciência sociológica da história”. De sua leitura de Weber, Ramos (1946/2006, p. 274) conclui que “a estrutura patrimonial é pré-burocrática e, por isto, incompatível com a economia, o direito e a política fiscal racionais”, antecipando uma linha de interpretação acerca do patrimonialismo que é compatível com a sua leitura como categoria pré-moderna de Jessé Souza (2018b; 2019; 2022; 2024).

O debate sociológico contemporâneo, porém, conforme Mascaro (2024, p. 76) destaca, enfatiza não essas questões habermasianas e weberianas de Guerreiro Ramos, mas a centralidade da questão racial, ou seja, destaca-se principalmente que “as visões de Ramos apontam para um projeto de democracia racial”, sua principal preocupação intelectual e eixo central de seu engajamento político, como Barbosa (2006) e Campos (2015) também concluem²⁸⁷. Foi assim que a leitura contemporânea passou a associá-lo menos a Habermas e mais ao estatuto pós-colonial de pesquisa social, conforme Barbosa (2006), Maia (2012), Cavalcanti e Alcadipani (2015) e Lynch (2015) analisam²⁸⁸. O que se observa a partir da leitura feita por Azevedo e Albernaz (2006), porém, é que não há dissociação, pois o humanismo sintetizado na proposta de Ramos do modelo analítico do homem-parentético conecta o seu olhar crítico habermasiano com a questão racial como projeto político e social. Há, em Ramos, portanto, uma preocupação fundamental com o desenvolvimento social e a dignidade humana que, no caso brasileiro, não há como ser abordada de modo independente do racismo como legado direto do longo processo de escravização da população negra africana desde a colonização. Esses aspectos se entrelaçam, em sua obra, mais uma vez, a partir da discussão sobre a teoria organizacional, a Administração Pública e o desenvolvimento.

²⁸⁶ Ramos (1946/2006, p. 268) chega a afirmar que “a sociologia weberiana é o melhor antídoto do espírito de proselitismo, da mania escolástica de atribuir rótulos à sociologia, do provincianismo e da suficiência cultural, bem como do hediondo jesuitismo intelectual, cujos produtos ordinários são as inquisições e os processos, a barbárie moral dos incendiários de bibliotecas e dos furibundos fanáticos políticos, degradados e bastardos espirituais de toda laia.”

²⁸⁷ Nesse aspecto, para Campos (2015, p. 102), Ramos se insere na mesma linhagem de pensamento de Gilberto Freyre, ou seja, segundo ele mesmo afirma, “acredito ser relevante frisar que Guerreiro permanece adepto de uma ideia freyreana de democracia racial”. Barbosa (2006), porém, destaca em Ramos uma visão própria, de personalismo negro, de um humanismo de caráter existencialista, fenomenológico e pós-colonial.

²⁸⁸ Segundo Lynch (2015, p. 27), “a difusão recente de uma sociologia global, crítica do eurocentrismo, recolocou a ciência de Guerreiro em sua própria perspectiva: a de uma teoria pós-colonial, capaz de pensar as particularidades da ciência social nos diferentes contextos nacionais; uma teoria que, no caso brasileiro, deveria substituir a sociologia cêntrica na tarefa de orientar pesquisas empíricas, tendo em vista sua inadequação nas circunstâncias periféricas”.

Guerreiro Ramos (1981; 1981/2020; 1984), portanto, apresenta a sua proposta do homem parentético em oposição à análise tradicional da teoria organizacional da Administração de Empresas, enfocada na gestão como forma de domesticação passiva da classe trabalhadora, para torná-la produtiva. Para tanto, ele já identificara a aproximação entre essa perspectiva e a econômica, ao entender que, “na teoria administrativa o homem operacional é equivalente ao *Homo oeconomicus* da economia clássica” (Ramos, 1984, p. 5). O “adjetivo ‘parentético’”, segundo Ramos (1984, p. 7), “é derivado da noção de Husserl de ‘em suspenso’ e ‘parênteses’”, uma colocação que procura enfatizar a reflexão crítica como um momento de respiro diante da dominação burocrática de racionalidade instrumental. Para Ramos (1984, p. 8), então, a “atitude crítica suspende ou coloca entre parênteses a crença no mundo comum, permitindo ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual e, portanto, de liberdade”.

Ramos (1984, p. 10) defendia, portanto, tal como nas análises habermasiana e frankfurtiana, que a visão da gestão extrapolava as fronteiras organizacionais da indústria e concluía que “não é suficiente gerir as organizações: é necessário dirigir a sociedade total”. A lógica da administração, portanto, era voltada para a organização da vida humana associada, mas “as técnicas de administração em voga na sociedade industrial têm sido viciadas em seu fundamento por uma teoria da motivação, oriunda do século XIX, a teoria do *homo-oeconomicus*” (Ramos, 1952, p. 83). Era preciso, portanto, valer-se da crítica para repensar a administração como potencial de desenvolvimento social, e não apenas de dominação para a exploração. Isso conecta a análise de Guerreiro Ramos com a Administração Pública como meio de promoção do desenvolvimento socioeconômico, na via do desenvolvimentismo. Uma discussão que ele traça em sua obra “O problema Nacional” (Ramos, 1960, p. 18), que parte de uma discussão do “poder nacional” a partir de definição weberiana de poder como “a oportunidade que possui um indivíduo, ou um grupo, de impor a sua vontade na ação comum, mesmo contra a resistência de outros que dela participam”. Nessa obra, Ramos (1960, p. 39) defende que “os objetivos fundamentais do poder nacional devem ser, internamente, constituir-se como suprema instância normativa, hábil para encaminhar o processo emancipatório do país”. Cabe, portanto, a quem domina o poder nacional — quem controla a infraestrutura regulatória, fiscalizatória e produtiva de um país — direcionar sua capacidade de intervenção para o desenvolvimento social. Assim, “problemas regionais resultantes do desenvolvimento do país só podem ser resolvidos pelo desenvolvimento, e à luz de um ponto de vista nacional” (Ramos, 1960, p. 148). Sua teorização era, tal como no sentido habermasiano, essencialmente

prática, pois pensava a Administração Pública dentro do seu quadro de poder nacional de intervenção para o desenvolvimento social²⁸⁹. Trata-se, portanto, de um nacionalismo que, em Guerreiro Ramos, não é apenas econômico, mas também cultural (Azevêdo; Albernaz, 2010).

Com base no discutido por Maio e Lopes (2012), Filgueiras (2012), Zwick *et al.* (2012), Lynch (2015), Cavalcanti e Alcadipani (2015) e Mascaro (2024), portanto, é possível ver que há, no enfoque humanístico de Ramos, um olhar sobre a desigualdade que aproxima as questões de direito das questões de renda, que pode ser identificada na sua adesão a um projeto nacional-desenvolvimentista. Para Ramos (1960, p. 39), “desenvolvimento econômico quer dizer ruptura dos antigos quadros de complementaridade e de dominação espoliativa de que se beneficiavam grupos oligárquicos privilegiados”. Essa visão decorreria de sua própria trajetória profissional no setor público, pois, a partir de seu trabalho no DASP, segundo Maio e Lopes (2012, p. 307), “Guerreiro Ramos pôde explorar os vínculos entre índices de saúde e o quadro socioeconômico da população brasileira”. Nesse sentido, de acordo com Lynch (2015, p. 33), “Guerreiro pretendia elaborar interpretações globais da sociedade nacional com a finalidade de esclarecer a opinião pública sobre o momento crucial atravessado pelo país e contribuir teoricamente para o projeto desenvolvimentista”. De acordo com Maio e Lopes (2012, p. 307), portanto, na década de 1940, Ramos “analisou pesquisas que tratavam sobre padrão de vida, níveis de vida, custo de vida, renda nacional, poder aquisitivo e hábitos de consumo”. Essa aproximação coloca a sua análise voltada para o papel da industrialização no desenvolvimento social, afastando-o da proposta marxista revolucionária e adotando a proposta reformista humanitária²⁹⁰. Essa posição faz com que autores de base marxista não considerem a sua posição como crítica, tal como o fazem Faria (2008; 2009a; 2009b) e Mascaro (2024)²⁹¹.

Maurício Tragtenberg (1966; 1997; 2005; 1974/2006) é outro pensador que se volta para a análise da burocracia de Weber para discuti-la, não como um modelo de gestão, mas como um

²⁸⁹ Segundo Filgueiras (2012, p. 356), “a abordagem de Guerreiro Ramos sobre o desenvolvimento nacional brasileiro deve ser compreendida, na coerência de sua obra, como o ato de colocar a redução sociológica em prática”.

²⁹⁰ Para Mascaro (2024, p. 138), essa não é uma exclusividade de Guerreiro Ramos, pois, para ele, “a esquerda brasileira, via de regra, não é socialista, mas sim defensora de um capitalismo socialmente inclusivo”, ao passo que “a direita busca uma maximização da exploração que achata a classe trabalhadora e o mercado interno e o põe em subordinação à exploração estadunidense”. Isso separa “o reformismo de esquerda (melhorar o capitalismo para que não haja uma revolução) e o radicalismo reacionário (o combate ao comunismo justifica as ditaduras e o afastamento da legalidade)” (Mascaro, 2024, p. 57).

²⁹¹ Segundo Mascaro (2024, p. 73), “as proposições sociológicas de Ramos insurgem-se contra horizontes revolucionários socialistas de fundo marxista-leninista, buscando lastrear um capitalismo nacional de perfil trabalhista, popular”.

processo de racionalização. Ele demonstra, primeiramente, que a preocupação com a burocracia não nasce nos EUA com o advento da Administração Moderna (Pública e Privada), mas com a reflexão hegeliana sobre o Estado, embora em diálogo com debates anteriores da filosofia política clássica, principalmente com Aristóteles, Hobbes e Montesquieu. A análise fundamental, porém, é a da transição de Hegel para Weber. Tragtenberg (1974/2006) lê em Weber uma preocupação com a racionalidade que é similar à discutida por Schechter (2010, p. 24), a de que “a sociologia de Weber registra a mudança da razão kantiana de inspiração iluminista para a racionalização modernista”. Essa modificação difere a abordagem burocrática de Weber da de Hegel, ou seja, uma modificação que é fruto do próprio desenvolvimento das forças produtivas da sociedade moderna em que ocorre a “mudança paralela do estado racional da filosofia política de Hegel para a dominação racional-jurídica que permeia a sociedade industrial”. Essa mudança é a da razão libertária iluminista (kantiana e hegeliana) que foi confrontada pela razão técnica opressora da dominação burocrática (weberiana).

Isso ocorre porque “Hegel”, na leitura de Tragtenberg (1974/2006, p. 27), apenas “procura sintetizar na corporação (entendida como burocracia privada) e no Estado (entendido como burocracia pública acabada) as múltiplas determinações que levam à tensão entre o interesse particular e o universal do Estado”²⁹². O que interessa a Weber, porém, é que a burocracia não é apenas foco de tensão entre interesses (privado *versus* universal), mas sim que ela é forma de poder e que, segundo Tragtenberg (1974/2006, p. 28), por ser “um instrumento das classes dominantes”, como infraestrutura do Estado, “a burocracia tem efeitos de permanência subsistindo com nível relativo de autonomia”. A sustentação do Estado, portanto, não ocorre porque ele representa a idealização racional da liberdade iluminista, a síntese da ideia ética, como defende Hegel, derivada desses conflitos de interesses, mas porque ele se assenta no processo de dominação racional da burocracia moderna. A Administração Pública, nesse sentido, é expressão prática da dominação racional legal de quem comanda o Estado. É assim que a teoria organizacional deveria analisar o surgimento da reflexão moderna sobre a Administração Pública como burocracia, na passagem de Hegel a Weber.

²⁹² Tragtenberg (2006) afirma que Hegel se apoia em três determinações básicas: a) o interesse geral e, nesse interesse geral, a conservação de interesses particulares, como finalidade do Estado; b) os diferentes poderes (legislativo, Executivo, Judiciário) como realização dessa generalidade do Estado; c) o espírito cultivado, autoconsciente, como sujeito da finalidade e da sua realização.

Para Tragtenberg (1974/2006), portanto, a burocracia como poder deve ser compreendida da passagem de Hegel para Weber, da mediação para a dominação, em que Hegel separa o interesse universal (Estado) e a sociedade civil (interesses particulares), de modo que a burocracia se fundamenta nessa separação, aparecendo como elemento de mediação entre governantes e governados²⁹³. E Weber demonstra que a burocratização da sociedade industrial separa a sociedade em capitalistas e trabalhadores, entre dominadores e dominados. Ambos os processos sob os efeitos de um longo percurso histórico de racionalização. De toda forma, segundo Tragtenberg (1974/2006, p. 33), Hegel já apresenta “as determinações conceituais que permitem a análise da burocracia do Estado, da burocracia enquanto poder político que antecede em séculos a emergência da burocracia determinada pelas condições técnicas da empresa capitalista, oriunda da Revolução Industrial”. O que a Administração Moderna faz, na sua perspectiva empresarial privada, é entender que esse poder pode ser impulsionado pela técnica gerencial, que promove a domesticação do conflito na esfera da produção. Nesse sentido, Tragtenberg (1980/2005, p. 46) demonstra, a partir de sua análise da teoria clássica da Administração, como Taylor produz uma transformação em que “o *homo oeconomicus* é substituído pelo *homo-burocraticus*”. O gerente como detentor do poder racional de subjugação da classe trabalhadora por meio da técnica gerencial de harmonização da cooperação para o trabalho. Uma harmonização administrativa que visa evitar que a classe trabalhadora tenha consciência do processo de dominação e exploração à qual está submetida²⁹⁴.

Contrariamente à visão de Weber como defensor de um modelo de gestão, portanto, Tragtenberg (1974, p. 116), tal qual Ramos, Adorno, Horkheimer, Lukács e Habermas, recupera a historicidade na leitura sociológica weberiana que não apresenta uma visão otimista da razão que culmina na burocracia moderna, mas a visão de que “a história, para Weber, não é o processo da razão triunfante” e “nisto ele se afasta da ilustração”. Conforme Paes de Paula (2008, p. 956) argumenta, “Maurício Tragtenberg foi um estudante criterioso de Weber” com quem compartilhava das “preocupações”, principalmente, “em relação aos problemas da racionalização, da secularização e da burocratização das estruturas sociais”. Nessa direção, Tragtenberg (1974/2006, p. 194) também resgata a ideia de um Weber crítico, longe da leitura parsoniana, que entende que “a obra de Weber é profundamente polêmica”, em função da

²⁹³ É uma visão que também ecoa em Prestes Motta (1986, p. 43), para quem “Hegel descreveu a instituição burocrática como detentora de um papel único e necessário na coordenação entre a particularidade da sociedade civil e a universalidade do Estado, de acordo com o que relata o jovem Marx”.

²⁹⁴ Em relação a isso, Tragtenberg (1974, p. 216) afirma que “a Teoria da Administração, até hoje, reproduz as condições de opressão do homem pelo homem”, de modo que “dissimula a historicidade de suas categorias”.

“maneira de Weber intervir na coisa pública”, que, em sua análise, seria por meio da “crítica de ideologias ineptas, superadas pelo processo histórico, desmistificando-as, mostrando assim sua nocividade social”. Tragtenberg (1974/2006, p. 197) destaca, nesse sentido, que a postura de “Weber não significa um compromisso; não está nem do lado do republicanismo burguês nem do socialismo proletário; defende o liberalismo político, combate o liberalismo econômico”. O que lhe interessa, conforme Paes de Paula (2008, p. 957) argumenta, é a “que Weber aponta a burocracia como um tipo de poder e organização e como um sistema no qual a divisão do trabalho é racionalmente estabelecida e se dirige para os fins”. Tragtenberg (1974, p. 139) o diz diretamente: “A burocracia para Weber é um tipo de poder”. Um poder que associa a dominação política do Estado à dominação econômica da indústria. Direito e Economia, portanto, novamente juntos no processo de racionalização de dominação, mas conectados pela atuação da Administração Pública como burocracia do Estado.

Fernando Prestes Motta (1986, p. 43) também adere à transição Hegel-Weber na discussão sobre burocracia, segundo a qual “enquanto o Estado em Hegel é visto como representante dos interesses universais da totalidade dos cidadãos”, ele diz, “as corporações são vistas como representantes dos interesses particulares presentes na sociedade civil”, uma visão mediadora que ocultaria um aspecto fundamental. Segundo ele, “a burocracia se apresentava ela própria como uma corporação, ou seja, como uma sociedade particular e fechada no centro do Estado”. Ele atribui à burocracia, portanto, um caráter distinto não apenas como organização, mas como formação de uma classe diferenciada, de burocratas, uma discussão que também está em Weber. Prestes Motta (1986, p. 68) também resgata, portanto, a discussão da burocracia dentro do quadro analítico das formas históricas de dominação weberianas (tradicional, carismática e racional-legal ou legal-burocrática), defendendo que, em uma leitura organizacional, “a dominação expressa-se como organização”. Enfatiza-se, igualmente, a burocracia como forma de poder associada a grupos sociais específicos, ou seja, que a “burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura por intermédio das organizações burocráticas” (Bresser-Pereira; Motta, 2004, p. xiii), uma vez que, como o próprio Weber (1973, p. 19) coloca, “tecnicamente, a burocracia representa o aspecto mais puro de autoridade legal”.

Essa visão aproxima a questão da dominação da questão gerencial. A técnica de dominação da burocracia é dada, na contemporaneidade, pela técnica gerencial. A dominação racional-legal

da burocracia seria, portanto, particularmente importante no capitalismo e para a teoria moderna da Administração, pois, segundo Motta (1986, p. 25), “o capitalismo é sempre um processo de imposição de uma disciplina ao trabalhador, no sentido de regulação da luta de classes”. A técnica gerencial não seria, assim, apenas um domínio prático dos modos de se organizar os processos de trabalho, mas um domínio social dos modos de se controlar outros grupos sociais. Para Prestes Motta (1986, p. 49), então, “a administração é poder à medida que poder se delega. Isto significa que, intermediária ou não, ela age como sistema de poder”. Nesse sentido, Motta (1986) vê a burocracia como uma dominação que se expande socialmente de modo similar ao que Foucault definiu no conceito de poder disciplinar²⁹⁵. Burocracia é poder porque, para Motta (1986), ela é controle. Assim, para ele, “a máquina estatal se confunde cada vez mais com a figura do capitalista coletivo e esta máquina do Estado parece ser já bem mais do que as administrações tradicionais do Estado” (Motta, 1986, p. 26). O que se administra é a sociedade, é o desejo de imposição de controle social, da dominação exercida pelo controle gerencial para a inculcação de uma disciplina que domestica e pacifica o mundo do trabalho.

Prestes Motta (1986, p. 26) destaca, portanto, o processo de integração entre empresas e Estado, sob o capitalismo, para promover uma dominação pacificadora da classe trabalhadora, buscando compor um “trabalho dócil e organizado”. Uma visão que também conecta diretamente a questão da renda e do emprego à instituição de direitos, mas para manter a sociedade sob controle. Assim, para Motta (2086), o Estado cumpriria o papel de evitar a insurgência de movimentos sociais de massa, criando mecanismos de contratação coletiva e assegurando um alto nível de ocupação, mantendo, logo, as condições da reprodução social da força de trabalho, não apenas como quantidade de pessoas, mas como qualificação e saúde por meio da educação e seguridade social (assistência, saúde e previdência). Diante disso, segundo Prestes Motta (1986, p. 26), “o Estado assistencial é ao mesmo tempo o Estado patrão”. Nisso a própria separação entre público e privado se confunde, pois, “no pré-capitalismo, o poder administrativo é manifestamente estatal”, ao passo que “no capitalismo opera-se a separação entre esfera estatal e esfera privada e, portanto, entre administração pública e administração privada. No capitalismo de Estado ocorre a fusão entre as duas esferas” (Motta, 1986, p. 49).

²⁹⁵ Nesse ponto, Motta recupera a obra de Foucault sobre o poder, negando que este filósofo tenha tentado criar uma teoria geral do poder; pelo contrário, ele teria estudado formas díspares, heterogêneas e mutáveis de poder, como fruto de práticas socialmente construídas, e não estruturalmente determinadas. Sintetizando isso, Motta (1986, p. 74) afirma que “a maior parte das análises da burocracia pensa o poder como partindo do Estado e disseminando-se pelo corpo social. Foucault mostra o outro lado, pensando o poder como algo vivo no próprio tecido do corpo social”.

Nessa linha, Motta (1986, p. 45–46) recupera a burocracia como processo, como um linha histórica de racionalização da dominação, e estabelece, então, três fontes para o burocratismo: a) o Estado moderno, “com sua constituição e expansão, sua institucionalização como aparelho de administração e controle de um número sempre crescente de setores da vida social”; b) a concentração do processo produtivo em algumas unidades empresariais; e c) a estrutura e expansão das organizações políticas e sindicais. Esse processo de racionalização mais ampla alcançará não apenas um domínio objetivo do mundo social, mas também subjetivo, psicológico.

Segundo Prestes Motta (1986, p. 46), da burocratização do mundo “forma-se um novo tipo de personalidade, um novo padrão de comportamento, cada vez mais generalizado”, um novo tipo subjetivo de relação com o ambiente e consigo mesmo. Trata-se de uma expansão, para toda a sociedade da lógica da produtividade intensa, em que o “mundo fechado e altamente competitivo em que vivem os burocratas altera significativamente seus valores e normas de conduta” (Motta, 1986, p. 46). O esvaziamento dos relacionamentos, a ausência de sentido do trabalho, a “falta de vida” dos funcionários é recuperada por Motta como exemplos desse tipo de fenômeno, o que lhe remeteu à frase de Sartre de que “burocratas não podiam morrer porque nunca tinham vivido”. Assim, ele estabelece uma conexão entre a ética e a Administração Pública como burocracia, racionalizada pelo Direito, de modo que “o pensamento jurídico-formal burocrático implica determinada ética associada às condições de produção capitalistas” (Motta, 1986, p. 69). Para Prestes Motta (1986, p. 70), “essa ética implica determinadas ‘virtudes’, que incluem a precisão, a continuidade, a uniformidade, a subordinação e a racionalidade. Tais ‘virtudes’ são necessárias à marcha do capitalismo e à manutenção do poder burocrático”. A domesticação é a consequência esperada da dominação burocrática na absorção dessas virtudes do trabalho produtivo. Prestes Motta (1986, p. 72) ilustra esse raciocínio com o seguinte argumento: “na organização burocrática, os diversos mecanismos de divisão agem no sentido de tornar os indivíduos impotentes para lutar contra suas próprias contradições, estabelecendo uma cooperação verdadeira”.

Prestes Motta (1986; 1981/2000), Tragtenberg (1974; 1974/2006; 1980/2005) e Guerreiro Ramos (1946/2006; 1952; 1960; 1981; 1981/2022), dentro das análises organizacionais, pavimentaram o percurso para a recuperação da interpretação crítica da burocracia, a partir de

Weber, no Brasil. A contribuição desses autores, porém, dificilmente seria incorporada a uma abordagem paradigmática da Administração Pública tal qual a que se estabeleceu no país. Assim, sua contribuição, em um debate que recupera a burocracia como forma de poder, como exercício do controle de um grupo social sobre os demais, e como parte de uma ética do trabalho calcada na produtividade, na competição e na eficiência, estabelece uma conexão direta com a reflexão da Administração Pública como exercício da forma de dominação.

Nesse contexto, as abordagens de Motta, Ramos e Tragtenberg se inserem no percurso da interpretação crítica, normativa, da Administração Pública, abrindo caminho para compreendê-la dentro de um espectro mais amplo de reflexão moral (ético-política), que lida conjuntamente do Estado como ente político, como organização burocrática, e como instituição ativa no processo de desenvolvimento econômico e, portanto, inserida e com papéis próprios no processo de manutenção do funcionamento dos mercados no capitalismo. Seu papel como mediação e dominação, portanto, sintetiza-se nesse reconhecimento de que o Estado é disputado pelas elites para determinar a distribuição de riquezas na sociedade. Isso acontece porque, tal como Motta (1981, p. 25) afirma, “a criação do Estado é, pois, a confissão de que uma sociedade entrou em contradição, e que nesse momento, ao menos, não consegue resolver o antagonismo dessa contradição”. É o dilema antagônico liberal, negar o Estado para então defendê-lo, pois depende-se dele para que a economia funcione razoavelmente próxima aos interesses de quem domina o mercado.

b) A burocratização como um longo processo de racionalização: a burocracia racional-legal estatal antes de 1930

Os estudos sobre burocracias e impérios dos mundos antigo, medieval e moderno avançaram muito nos últimos anos. Historiadores especialistas na formação das burocracias, como Crooks e Parsons (2016), enfatizam como as pesquisas recentes contrapõem as visões antigas sobre o processo de burocratização que apresentam visões simplistas do fenômeno que alternam entre duas posições: a) uma idealização da burocracia de Weber (da extrema racionalização); e b) a radicalização da leitura de Kafka (da extrema irracionalidade)²⁹⁶. Esses autores reforçam,

²⁹⁶ Segundo Crooks e Parsons (2016, p. 16), a palavra burocracia foi “originalmente cunhada em 1765 (fr. *bureaucratie*) para se referir a uma doença que afligia o governo francês, a palavra rapidamente se estabeleceu como um termo depreciativo para funcionários autoritários e ineficientes”. De acordo com Crooks e Parsons (2016), o termo burocracia foi recebido em inglês no início do século XIX, com o significado preciso de “tirania do escritório”, e durante o século XIX. ‘Burocracia’ ganhou aceitação como uma palavra para estudiosos por meio

porém, que a análise empírica histórica não permite tratar a burocracia como um momento, um evento que possa ser reduzido a simplificações de leituras weberianas e kafkianas da completa utopia racional e/ou total distopia irracional. É preciso analisar as burocracias como o que realmente foram (e são), fenômenos sociais de expansão tanto de exercício de poder (dominação) e quanto de resistência ao poder (transformação), sendo conflituosos e complexos, fruto de um longo processo de racionalização que é permeado de irracionalidades²⁹⁷. Como Goldstone e Haldon (2009, p. 9) destacam, a manutenção de impérios do passado demonstra que a sua sobrevivência dependeu da criação de burocracias, ou seja, de uma estrutura organizacional de comando dotada de regras, especializações do trabalho, hierarquias e, principalmente, de “uma elite burocrática” organizada, uma liderança técnica e política que participava do processo de difusão de “uma identidade e legitimidade ideologicamente enraizadas”, para assim se “sustentar a formação do Estado”.²⁹⁸ O foco da formação dessa estrutura é o exercício do poder para a dominação social.

Assim, Crooks e Parsons (2016) defendem que, seja na China Song, ou no Império Romano tardio e no seu sucessor bizantino, as burocracias bem estabelecidas serviram, em primeiro lugar, como uma força coesiva que uniu o império. Era um esforço de organização do poder. Isso ocorre porque, conforme Goldstone e Haldon (2009, p. 23) discutem, as “redes de infraestrutura de administração, troca, reciprocidade e apropriação representam um elemento constante de qualquer conjunto mais amplo de relações de poder político”. Pode-se dizer,

da sociologia de Max Weber (1864–1920), cujo trabalho lança uma longa sombra sobre todos os estudos subsequentes. Apesar da posição canônica de Weber e da influência subsequente, seu tipo ideal nunca monopolizou a história conceitual da burocracia. Quase precisamente no mesmo momento em que a imagem de Weber da burocracia como uma “máquina sem atrito” foi publicada, Franz Kafka (1883–1924) conjurou na ficção uma contraimagem de uma burocracia distópica em seu romance final e inacabado “O Castelo” (*Das Schloß*).

²⁹⁷ A dualidade racionalidade e irracionalidade é permanente e não excludente na leitura histórica weberiana. Tal como Gabriel Cohn (2003, p. 9) analisa, “todo o arcabouço metodológico weberiano está construído sobre uma sequência de dualidades, articuladas em torno de uma que é dominante: racional/não-razional”. Uma das dificuldades de se trabalhar com dualidades, porém, é que elas requerem uma adoção de posições puras, contrastantes e permanentemente defensáveis, o que nem sempre é fácil. Do ponto de vista teórico, pode ser plausível, mas, na prática, é bastante difícil. É assim que Cohn (2003, p. 9) comenta que “Weber tinha uma profunda experiência pessoal de que, se podemos construir analiticamente opções puras, no universo empírico seus limites são mais difíceis de serem traçados”.

²⁹⁸ Goldstone e Haldon (2009, p. 10–11) destacam que “uma série de formações estatais antigas e medievais” indicam que “uma autoridade central pode sobreviver por períodos substanciais simplesmente por meio da manipulação de elementos ideológicos e simbólicos importantes no sistema cultural da formação social como um todo”. Como exemplos, eles indicam os impérios Chola e Vijayanagar, além do Império Assírio, no final do século IX e na primeira metade do século VIII a.C. que “sobreviveu em parte, pelo menos, ao que parece, por causa da força dessas relações simbólicas e ideológicas, apesar da luta política no centro e da perda de certos territórios ocidentais mais distantes”. A unificação da China, após sua integração inicial sob o Qin e o início do Han, também “parece estar pelo menos em parte enraizada no ideal persistente de um único império chinês, um ideal que sobreviveu a múltiplas derrotas e desintegrações de dinastias particulares”.

portanto, que a capacidade organizativa importa, e a burocratização demonstra o processo de racionalização dessa capacidade. Em termos organizacionais, essa leitura se alinha com o discutido no âmbito do império português analisado pela abordagem do ART, pois ela entende os impérios do passado não mais como um monolito do poder patrimonial, irracional, mas como uma rede de relações de poder, ideológica e racionalmente centrada em alguma figura de liderança (tradicional ou carismática). Em torno dessa liderança, uma “multiplicidade de sistemas poderia frequentemente coexistir”, como modos de organizar o poder de comando e a dominação, legitimados por diferentes mecanismos de definição de regras de coexistência (normas, convenções, ritos e valores compartilhados) que definiam os direitos, as trocas e as mensurações das obrigações devidas, de modo que “quanto mais geograficamente, socialmente e politicamente diverso um império ou Estado, mais variados os subsistemas de troca e medição poderiam estar sob a superfície criada pelos sistemas ‘oficiais’” (Goldstone; Haldon, 2009, p. 23). Esse entrelaçamento de relações compunha o que se poderia entender como um sistema administrativo das burocracias do passado.

Aos poucos, porém, conforme Goldstone e Haldon (2009) demonstram, o próprio desenvolvimento da burocracia a torna um centro de dificuldades para a manutenção do poder tradicional dos impérios que elas mesmas constituíram, em função de, por exemplo, desafiar as autoridades tradicionais após o crescimento da influência de seu quadro profissional nos governos. Isso acontece porque elas são um mecanismo de dominação dotado de racionalidade; todavia, encontra a oposição e o enfrentamento de seus dominados, além de ela mesma poder se tornar um mecanismo de oposição e enfrentamento dos próprios poderes que a constituíram. Subrahmanyam (2012, p. 30) destaca esse aspecto na própria dominação imperial portuguesa na Ásia, em que, segundo sua extensa “pesquisa de materiais disponíveis”, “parece haver pouca dúvida” de que “os portugueses não chegaram a uma Ásia que estava em estase, nem agiram em uma *tabula rasa*”, mas, diferentemente, encontraram “um mundo de forças em constante mudança de equilíbrio geopolítico, social e econômico”. De forma similar, portanto, a dominação colonial portuguesa no Brasil era dotada de alguma racionalidade burocrática desde o início, como parte de um processo de burocratização que foi se aprofundando e complexificando com tempo, conforme os longos processos de racionalização modernos discutidos por Weber e recuperados por Habermas (1981/2012a; 1981/2012b). Conforme Ringer (2004, p. 31), Weber sabia que, como um extenso processo histórico de racionalização, “não havia retorno ao passado, nem fuga da modernidade”.

O caso brasileiro precisaria, portanto, repensar a sua interpretação histórica da burocratização que se dá de maneira etapista. Radkau (2009) afirma que Weber já criticara a visão etapista da Escola Histórica Alemã, destacando um sentido mais evolucionário dos fenômenos sociais²⁹⁹. A defesa paradigmática da Administração Pública Burocrática não segue essa interpretação e, como se depreende da leitura convencional (Bresser-Pereira, 1996; 1997; 1998; 2001), combina as duas simplificações discutidas por Crooks e Parsons (2016). Isso ocorre porque, em primeiro lugar, ela surge, de modo quase abrupto, como uma idealização weberiana, plenamente racional em 1930, a partir da reforma daspians que visava, segundo a leitura convencional, expurgar o patrimonialismo do setor público; em segundo lugar, porque ela se torna inesperadamente kafkiana sessenta anos depois, em 1990, totalmente irracional e dominada pelo mesmo patrimonialismo que ela havia, supostamente, derrotado na década de 1930. As interpretações críticas da evolução da organização racional dos grupos sociais, porém, recuperam uma leitura mais complexa das burocracias em Weber, de modo mais próximo de sua leitura original, que as entende como um efeito de uma longa dinâmica de modernização que não é definida apenas por um evento, um momento burocrático, mas por um processo burocrático³⁰⁰.

Quando se analisa a burocracia como fruto de um longo, complexo e conflituoso processo de racionalização, portanto, muda-se a forma de se compreender a formação da Administração Pública brasileira, por exemplo. O modo de organização da colônia passa a ser interpretado de modo similar ao apresentado por Crooks e Parsons (2016) para as burocracias do mundo antigo e moderno: a partir da lógica da burocracia como forma de poder e expressão formal da dominação. Uma dominação que não é pacífica, que encontra resistência e contestação, em disputas entre as elites e em oposição pelos povos dominados, bem como por outras forças estrangeiras em competição. Nesse sentido, a visão tradicional sobre a Administração Pública brasileira seria incapaz de explicar como uma organização administrativa tão corrupta, desorganizada, ineficiente e caótica teria conseguido estabelecer um dos maiores e mais

²⁹⁹ De acordo com Radkau (2009, p. 426), para Weber, “com a aliança da burocratização e da racionalização, a história finalmente flui numa evolução obrigatória e abrangente”. Essa perspectiva de evolução não é linearmente progressiva, ou seja, ela “difere da evolução darwiniana na medida em que não significa um desenvolvimento superior – muito pelo contrário. Num certo sentido, Weber é mais naturalista do que os darwinistas, que gostam de contrabandear ideias sobre o progresso cultural desejável para a sua concepção de evolução” (Radkau, 2009, p. 426).

³⁰⁰ Conforme Radkau (2009, p. 418) destaca, “a partir de tais processos de sublimação, racionalização, institucionalização, burocratização, anonimização, desencanto do mundo e afastamento do ‘ciclo orgânico’ da existência natural, é possível construir um grande processo de desenvolvimento: aquele que hoje chamamos de ‘modernização’”.

longevos impérios historicamente documentados e analisados no mundo, o Império português (Subrahmanyam, 2012). A leitura crítica weberiana, porém, indica que isso é possível porque pode existir racionalidade mesmo na aparente incompreensão dos comportamentos humanos.³⁰¹

Um ponto fundamental, portanto, é a burocracia como poder, utilizada racionalmente como modo de dominação, acionada de modo formal, via cartas, requerimentos e despachos, sendo aprovada por pareceres e decisões registradas, fundamentadas e divulgadas conforme os elementos já determinados da burocracia como forma de poder já incipientes desde o início da colonização. Weber (1946/1982, p. 230) afirmava que “a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (‘os arquivos’), preservados em sua forma original ou em esboço”. Dessa forma, conforme discutido pelo ART, vários modos de dominação racional se articulavam formalmente na dinâmica organizacional colonial. O quadro 18 apresenta exemplos de documentos históricos, da base de dados do Arquivo Histórico Ultramarino, disponibilizados pela Hemeroteca Digital Brasileira (Biblioteca Nacional) e pelo Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Nesses documentos, observa-se que o processo de nomeação a cargos já era formal, escrito, documentado, aprovado e publicado no ano de 1630, 300 anos antes da reforma de 1930, e tal como ainda ocorre no serviço público brasileiro (doc. 3).

De forma similar, ainda no quadro 18, tem-se a solicitação formal de mercês e pagamentos por serviços prestados não sendo representada por um ato de corrupção ou imoralidade, mas como um dever do Estado cujo cumprimento é formalmente exigido via cartas, requerimentos e alvarás, em documentos de 1638 e 1721 (docs. 4 e 6), como a solicitação do hábito de Cristo com tença efetiva, um pagamento realizado a membro da Ordem de Cristo — uma ordem religiosa e militar — que demonstra a conjugação da dominação simbólica (religiosa), material (econômica) e política (estatal). De forma similar, tem-se a delegação formal de poderes para o exercício do poder estatal de arrecadação, fiscalização e controle, tanto de atividades econômicas (extração de pau-brasil), em 1604 (doc. 1), quanto de despesas administrativas, em

³⁰¹ Conforme Ringer (2004, p. 92) discute, Weber entendia que um dos grandes desafios de sua teorização era lidar com o “problema da irracionalidade”, pois “ele próprio ocasionalmente caracterizou a realidade como ‘irracional’, no sentido de que não pode ser abrangida pelas nossas descrições”. Apesar disso, ele insiste na possibilidade da compreensão racional até mesmo da irracionalidade, há ainda que seja uma reminiscência de sentido racional em ações que podem parecer paradoxais ou incompreensíveis. Assim, “nada é mais central para a metodologia de Weber do que a máxima de que os intérpretes devem começar por supor que as ações e crenças que procuram compreender são ‘racionais’ em algum sentido do termo (Ringer, 2004, p. 92).

1615 (doc. 2), bem como nomeação de cargos (Provedor-Mór), em 1630 (doc. 3), e organização de registros, em 1721 (doc. 5).

Quadro 18 – Documentos históricos que demonstram a racionalidade formal-legal anterior a 1930, no uso do Estado para exercício da dominação econômica (arrecadação, controle e pagamentos) e política (organização do serviço público)

Doc.	Data	Conteúdo	Tema	Fonte:
1	12 de julho de 1604	Carta Testemunhável (treslado) do rei de Portugal, D. Filipe II, aos contratadores do pau-brasil, aplicando sanções aos que o extraíssem sem licença ou o tivessem em sua posse, não sendo contratador	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\Doc. 1)
2	31 de março de 1615	Alvará do rei de Portugal, D. Filipe II, concedendo poderes ao governador do estado do Brasil, Gaspar de Sousa, para arrecadar fundos e gastar dinheiro da Fazenda Real para fazer frente às despesas necessárias, revogando cláusulas de regimentos e de cartas-patente anteriores	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\Doc. 4)
3	ca.1630	Parecer sobre a nomeação de pessoas para o cargo de Provedor-Mór da Fazenda Real do estado do Brasil	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\Doc. 16)
4	22 de março de 1638	Suprimento e declaração do secretário de Estado, Francisco de Lucena, sobre o alvará do rei de Portugal, D. Filipe III, acerca da mercê a Valentim de Lemos Pereira, por ter prestado serviços da restauração da Bahia, de um ofício na Justiça ou na Fazenda, para um genro seu	Economia das Mercês	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\Doc. 25)
5	25 de agosto de 1638	Despacho do Conselho de Fazenda ordenando que se passem os mandados necessários para que o Provedor-mor da Fazenda Real do estado do Brasil sistematizasse a documentação de cada navio que levasse dinheiro para o Reino	Organização do Serviço Público	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_005, Cx. 1\Doc. 27)
6	29 de janeiro de 1721	Requerimento do oficial papelista da Secretaria do Conselho Ultramarino, Miguel de Macedo Ribeiro, ao rei [D. João V] solicitando o hábito de Cristo com tença efetiva para si e para um de seus filhos e filhas, em remuneração dos seus serviços e dos de seu irmão Paulo de Macedo Neto	Economia das Mercês	Arquivo Histórico Ultramarino (AHU_ACL_CU_089, Cx. 2\Doc. 120)

Fonte: Acervo *on-line* da Hemeroteca Digital Brasileira (Biblioteca Nacional). Acervo *on-line* do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Elaboração própria.

Além disso, o acionamento da burocracia racional como forma de poder para a dominação não pode ser ignorado, algo que a leitura paradigmática o faz tanto para o patrimonialismo quanto para a sua leitura da Administração Pública Burocrática. Uma de suas manifestações mais concretas, historicamente documentadas, foi no combate à resistência de povos originários na região da colônia que, inclusive, pela interpretação do ART, ajudou a dar forma à estrutura organizacional da dominação com a criação do Governo-Geral. Os quadros 19 e 20 indicam a elaboração de documentos solicitando formalmente o acionamento do Estado como forma organizada, burocrática, de exercício de dominação violenta, para a instauração de “guerras justas” contra povos indígenas. Trata-se de uma demanda racionalmente escrita, justificada e fundamentada reivindicando a intervenção estatal com fornecimento de armas, munição ou pagamentos, de modo a impor o horror, o extermínio e a escravização indígena, entre 1651 e 1743.

Destaca-se a combinação da dominação simbólica (religiosa) e da violência (física) com vistas a “castigar os Bárbaros” (Quadro 19, doc. 2) — como forma de determinação da alteridade do diferente como eliminável — de modo vigoroso, “com todo o calor” (Quadro 19, doc.1), não apenas para exterminar, mas “para que este espetáculo lhes sirva de maior horror” (Quadro 20, doc. 1), restando ainda a promessa da escravização como recompensa — o “prêmio da presa” (Quadro 19, doc. 1) — em que “os cativos serão repartidos” entre as pessoas que participarem do seu enfrentamento. Todas essas solicitações são formais e atravessam, nesses exemplos coletados, quase 100 anos do período colonial.

Quadro 19 – Documentos históricos do Conselho Ultramarino demonstrando a formalização racional legal, antes de 1930, requerendo o exercício da burocracia como forma de poder (dominação) – Reivindicação de Intervenção estatal para a realização de “Guerras Justas” contra Povos Indígenas, entre 1651 e 1732

Doc.	Data	Documento	Motivo	Excerto do Documento	Fonte:
1	20 de junho de 1651	Carta para o governador da Capitania de Ilhéus, Antonio de Couros Carneiro, de Conde de Castelmelhor, de 20 de junho de 1651	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“O atrevimento do Gentio obriga a que com todo o calor se trate de castigar sua insolência (...) que se faça a entrada, e com o parecer dos mais praticos se dê Princípio pelo rio (...) para dali se vir destruindo todas as Aldeias (...) procurando VM de sua parte animar a todos os que quizerem ir com premio da presa, que espero seja grande”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950, p. 113
2	ca. 1654	Carta de D. Hieronimo de Attaide, Conde de Attouguia, Regimento que levou o capitão-mor Gaspar Roiz Adorno na jornada do sertão	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“Faço saber ao Capitão-mor (...) que ora tenho encarregado a jornada do sertão, e guerra que mando fazer ao Gentio Barbaro, que vem inquietar os moradores deste Recôncavo (...) o fim desta jornada é castigar os Barbaros que inquietam o Reconcavo (...) e convem que estas se desbaratem totalmente se destruam todas as mais”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950, p. 37–38
3	16 de janeiro de 1732	Carta do Secretário Manuel Caetano Lopes de Lavre Despacho do Conselho Ultramarino	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“tenho ordenado que no caso em que desertem os povos daquella comarca por ocasião das hostilidades que lhe faz o gentio Payagoás se recolha à Cidade de São Paulo donde se há de tirar a residencia: nesta consideração”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950, p. 204

Fonte: Acervo *on-line* do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Elaboração própria.

Quadro 20 – Documentos históricos do Conselho Ultramarino demonstrando a formalização racional legal, antes de 1930, requerendo o exercício da burocracia como forma de poder (dominação) – Reivindicação de Intervenção estatal para a realização de “Guerras Justas” contra Povos Indígenas, entre 1732 e 1743

Doc.	Data	Documento	Motivo	Excerto do Documento	Fonte:
1	4 de fevereiro de 1732	Carta do Vice-Rei do Brasil, em que se queixa de que os governos das Capitanias de S. Paulo e Minas Gerais não lhe dão conta do que sucede nas mesmas	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“ordenar ao Governador de São Paulo que pronta e vigorosamente procure, pelos meios mais eficazes, que sejam atacados dentro dos seus mesmos alojamentos, assim os gentios Paiguases como também as mais nações que confederadas com eles os ajudassem a nos hostilizar, queimando-se-lhes e destruindo-se-lhes todas as suas aldeias, para que este espetáculo lhes sirva de maior horror, ficando em cativeiro todos aqueles que se puderem render e apanhar (...) se publique a dita guerra, declarando-se (...) que os cativos serão repartidos pelas pessoas que nela entrarem para que convidados deste interesse mais gostosos se empreguem na dita guerra e que se lhes assistirá por parte da Fazenda Real com toda a pólvora e bala, munições, armas o mais petrechos que forem”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950
2	10 de abril de 1734	Carta do Secretário Manuel Caetano Lopes de Lavre Despacho do Conselho Ultramarino	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“para as despesas da guerra, que mandei fazer aos Gentios Payaguás”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950, p. 245
3	9 de novembro de 1734	Carta do Secretário Manuel Caetano Lopes de Lavre Despacho do Conselho Ultramarino	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“(…) cuja despesa havia de accrescer mais no dito anno em razão da que se está fazendo com a guerra que por ordem minha se vae fazer ao gentio Payagoás e seus confederados”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950, p. 253
4	15 de abril de 1743	Carta do Secretário Manuel Caetano Lopes de Lavre Despacho do Conselho Ultramarino	Recorrer ao Estado para promover “Guerra Justa” contra Povos Indígenas	“mandar pagar ao Tenente General Manuel Rodrigues de Carvalho o dobro do soldo, que venceu, desde que sahiu da cidade de São Paulo a fazer guerra ao gentio Payaguás”	DOCUMENTOS HISTÓRICOS. CONSULTAS DO CONSELHO ULTRAMARINO BAHIA (1395–1696; 1724–1732), 1950, p. 457

Fonte: Acervo *on-line* do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Elaboração própria.

A leitura convencional de um patrimonialismo sempre presente e de uma burocracia que surge em 1930 apaga a questão da dominação ao longo do processo de refinamento burocrático pelo qual o Brasil passou. Parece se esquecer de que a burocracia é, antes de tudo, forma de poder.

A justificativa para a plena racionalidade de 1930 costuma ser ancorada, então, na organização impessoal do serviço público federal, o que indica um importante passo de racionalização em oposição ao favorecimento pessoal, presente no jacksonianismo do sistema de espólio, nos EUA, na Inglaterra pré-Northcote-Trevelyan e no Brasil, ou seja, não sendo uma invenção corrupta brasileira. É preciso, porém, compreender as várias dimensões do processo burocrático. Tragtenberg (1974, p. 139) afirmava que, “para Weber, a burocracia implica predomínio do formalismo, da existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical do trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros”. Vários desses aspectos já existiam no Brasil, antes de 1930, de forma incipiente ou mesmo já instituída, como no caso de: a) fundamentação racional-legal formal para a estrutura burocrática do Estado, com fixação oficial de jurisdição e especialização funcional; b) definição de atribuições por meio de normas específicas; e c) uso de relatórios estatísticos e controles orçamentários seguindo orientações legais. Elementos como o recrutamento impessoal, de fato, estavam por ser mais bem-acabados, mas os demais indicam um processo de burocratização, e não um episódio.

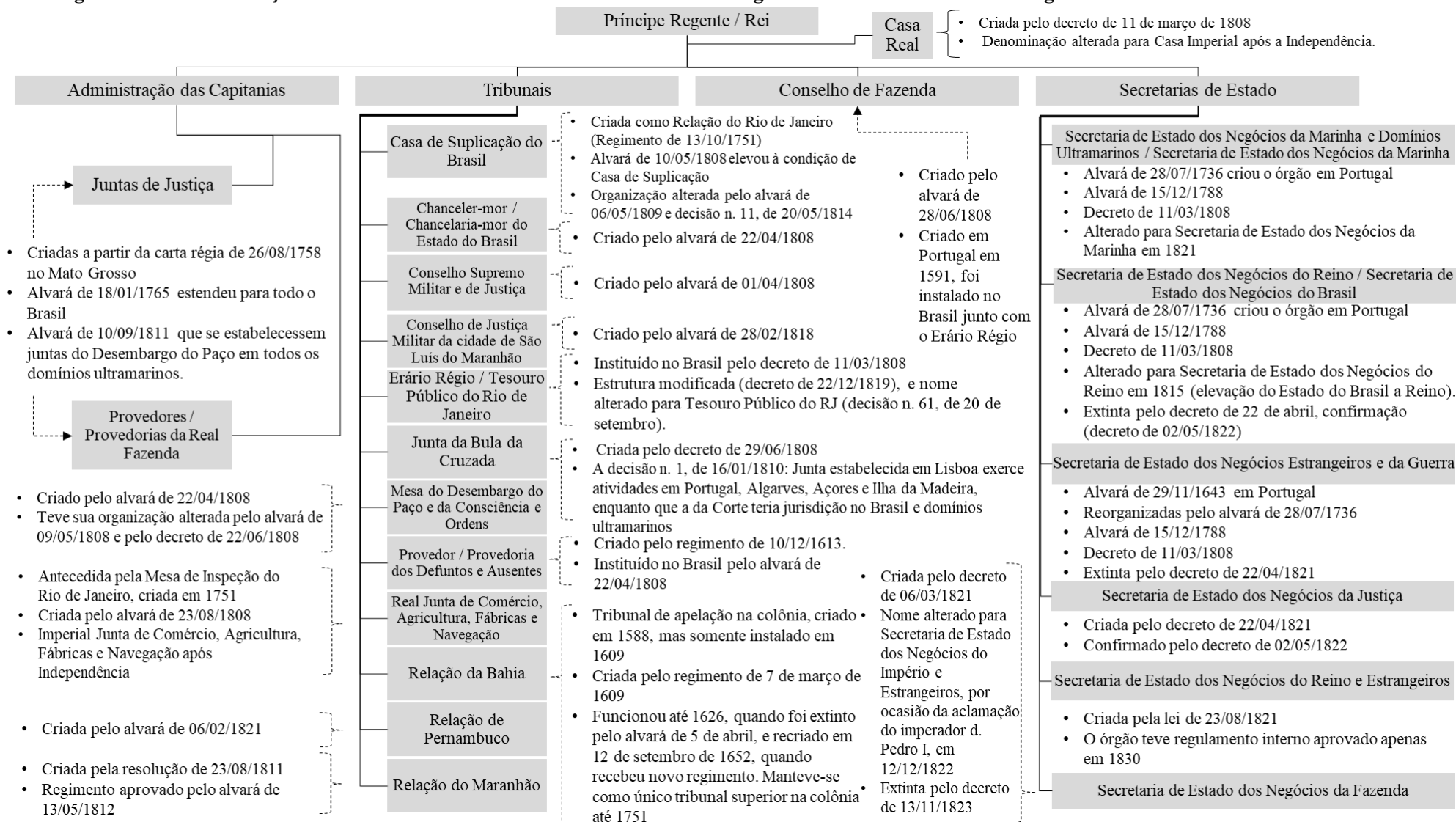
Weber (1946/1982, p. 229) argumenta que “a burocracia moderna funciona da seguinte forma específica: Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas”. A fixação de jurisdições oficiais por meio de regulamentos formais já existia no Brasil Colônia e foi intensificada a partir do Brasil Império. As evidências empíricas trazidas pelos projetos de pesquisa histórica sobre a organização do Estado Brasileiro indicam esse longo processo de racionalização, sobretudo nos dados disponibilizados pelo programa de pesquisa Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA), criado em 1981, mas cujos projetos realizados no início do século XXI viabilizaram a expansão da divulgação da Base de Dados MAPA, integrada ao SIAN, com informações sobre a estrutura administrativa brasileira desde o período colonial. Conforme Carbal (2017, p. 31, grifos nossos) analisa em relação a esse material, a pesquisa sobre a evolução organizacional na Administração Pública brasileira demonstra que a “organização administrativa que vigorou após promulgação da Constituição de 1824” já indicava aspectos

que “lançavam as bases de um modelo burocrático de Estado que teria ainda uma longa trajetória para sua consolidação”.

Afirmar que somente em 1930 ocorreu a primeira reforma administrativa do Brasil é ignorar, portanto, todas as medidas administrativas de racionalização do serviço público tomadas desde 1822, conforme discutidas e analisadas por Cabral (2017, p. 20) que incluem as **quatro reformas administrativas do Brasil Império**, ocorridas em: a) de **1822 a 1842**, com a redistribuição de atribuições, de pessoal e reestruturação de secretarias (Portaria de 15 de setembro de 1828; decisão n.º 77, de 15 de março de 1830; lei de 4 de outubro de 1831); b) de **1842 a 1859**, com alterações nas estruturas das secretarias de Estado, especialmente nas de Justiça, Império e Guerra, pondo fim à estruturação administrativa pré-Independência (decretos n.º 256, de 30 de novembro de 1842, e n.º 2.368, de 5 de março de 1859); c) de **1859 a 1868**, a reorganização do Tesouro Público e das secretarias da Justiça, dos Estrangeiros, da Marinha, Império e Guerra (decretos n.º 1.067, de 28 de julho de 1860; n.º 2.749, de 16 de fevereiro de 1861, n.º 4.154, de 13 de abril de 1868); d) de **1868 a 1891**, com a diminuição do Estado impactado pelas despesas da Guerra do Paraguai e pela transição para a República (lei n.º 23 de 30 de outubro de 1891).

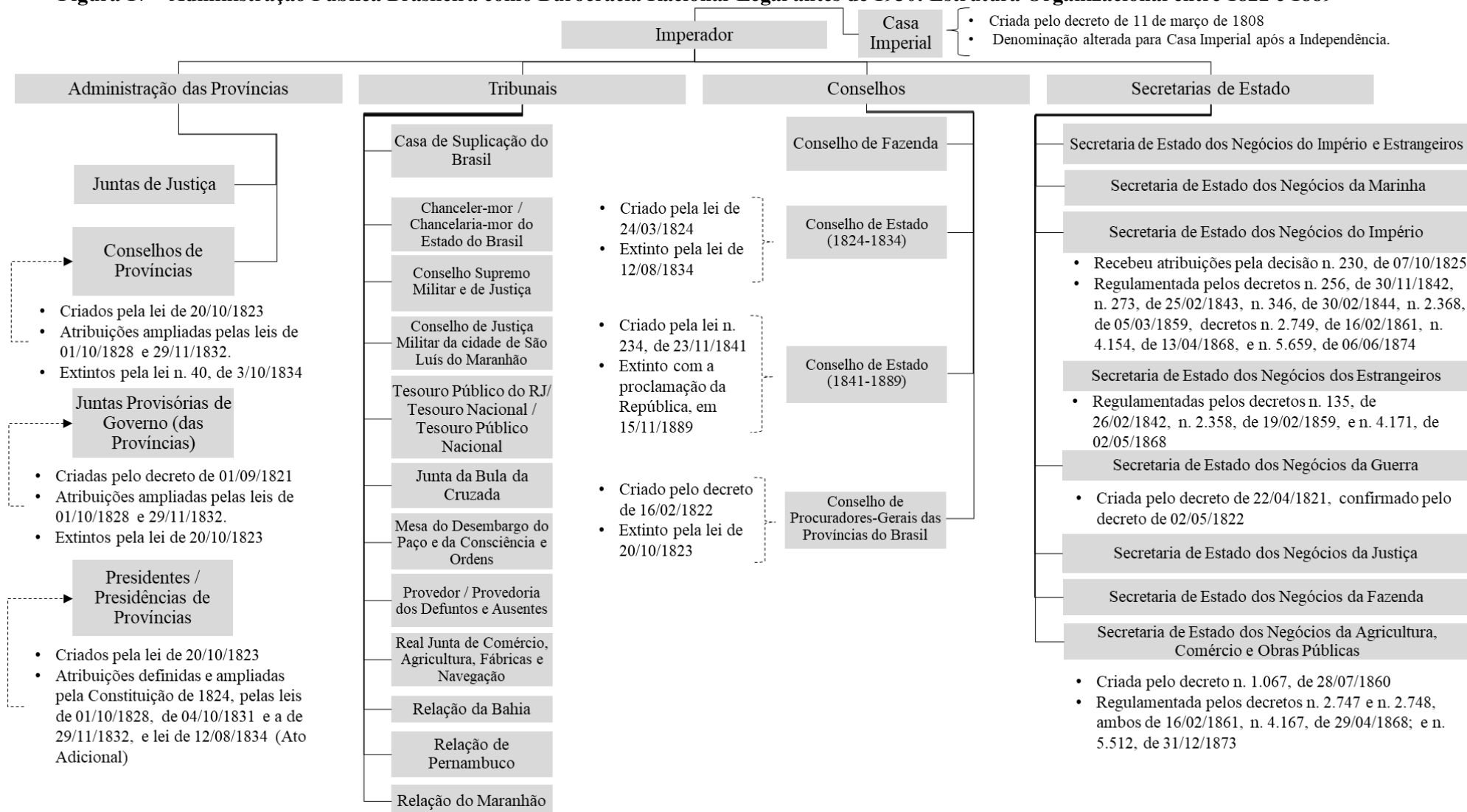
Conforme apresentado nas figuras 16, 17 e 18, o Estado brasileiro já se organizava, ao longo do século XIX, em uma estrutura hierarquizada, racional-legal, distribuída por especializações do trabalho, algo que foi se intensificando com o tempo. As nomenclaturas, atribuições e funções eram especificadas em normas públicas, validadas política e juridicamente, mesmo as estruturas herdadas do período colonial (juntas, provedores e provedorias, chancelarias e órgãos de tribunais eram criados por alvarás ou regimentos formais, no século XVIII, passando-se para sua reorganização via decretos e leis, no século XIX — figuras 17 e 18). É possível identificar, comparando-se as figuras 17, 18 e 19, o esforço de racionalização dado pela grande variedade de órgãos distribuídos pela infraestrutura do Estado, em vias de sua redução e concentração até alcançar o formato determinado com a reforma de 1891 (lei n.º 23 de 30 de outubro de 1891) que estabelece a composição ministerial, formato que nos alcança até os dias de hoje, resistindo mesmo após as reformas administrativas do século XX — inclusive a gerencial de 1995 e a neoliberal de 2018–2019 (Leis 13.502/2017 e 13.709/2018, e MPs 821/2018, 869/2018 e 870/2019).

Figura 16 – Administração Pública Brasileira como Burocracia Racional-Legal antes de 1930: Estrutura Organizacional entre 1808 e 1822



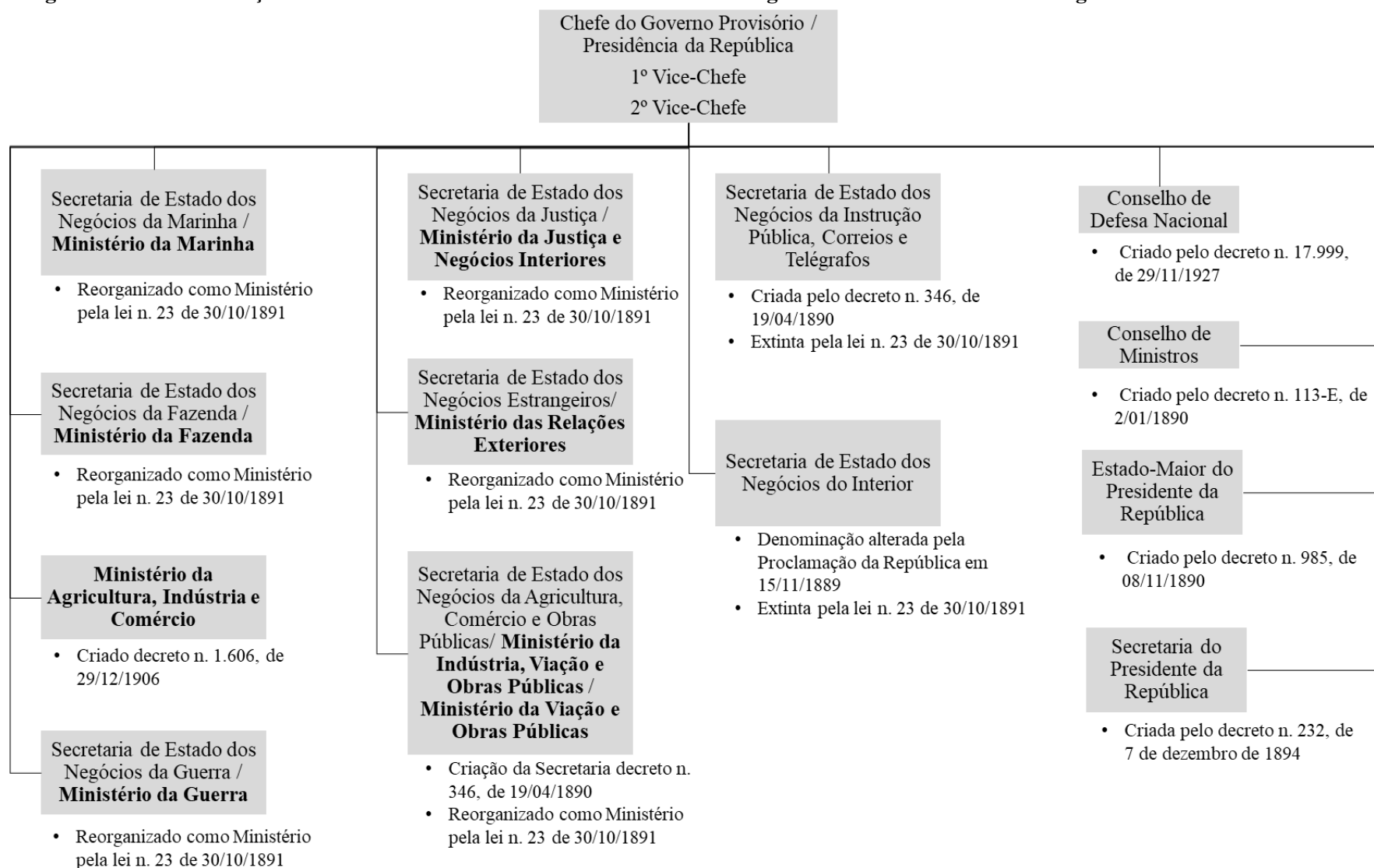
Fonte: Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA). Acervo *on-line* do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Elaboração própria.

Figura 17 – Administração Pública Brasileira como Burocracia Racional-Legal antes de 1930: Estrutura Organizacional entre 1822 e 1889



Fonte: Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA). Acervo *on-line* do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Elaboração própria.

Figura 18 – Administração Pública Brasileira como Burocracia Racional-Legal antes de 1930: Estrutura Organizacional entre 1930 e 1945



Fonte: Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA). Acervo *on-line* do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). Elaboração própria.

O uso de relatórios e documentos que sistematizavam o trabalho racional no setor público também é historicamente registrado, tal como o indicado no quadro demonstrativo de despesa de pessoal do Relatório da Secretaria do governo da província do Rio de Janeiro, de 20 de julho de 1856, que seguia orientações determinadas na lei n.º 699, de outubro de 1854 (figura 19), mesmo ano de publicação do Relatório Northcote-Trevelyan. Nesse relatório, segue-se a elaboração de quadros e registros estatísticos conforme determinações da norma, exatamente como o identificado por Weber para a demonstração de um elemento burocrático já presente, quase 100 anos antes da reforma de 1930.

Figura 19 – Quadro demonstrativo de despesa de pessoal – Apenso número 20 do Relatório da Secretaria do governo da província do Rio de Janeiro, de 20 de julho de 1856

APPENSO N.º 20

Quadro demonstrativo da despesa com o pessoal actualmente existente nas repartições que em virtude da lei n. 699, de 7 de outubro de 1854, devem constituir uma repartição central da administração publica provincial.

SECRETARIA DO GOVERNO.			INSPECTORIA DAS ESCOLAS.			THESOURARIA PROVINCIAL.		
PESSOAL.	ORDENADOS.	GRATIFICAÇÕES.	PESSOAL.	ORDENADOS.	GRATIFICAÇÕES.	PESSOAL.	ORDENADOS.	GRATIFICAÇÕES.
Secretario.	2	1:600\$000	Inspector geral	1:600\$000	2	Inspector.	3:200\$000	400\$000
Official-maior	2:400\$000	2	Amanuense archivista	800\$000	2	Thesoureiro, servindo no empre-	2:800\$000	400\$000
4 Chefes de secção a 2:000\$	8:000\$000	2	Amanuense	400\$000	2	Contador	2:400\$000	2
2 Primeiros Officiaes. { 1 a 2:000\$	3:600\$000	2	Zelador, servindo de porteiro	500\$000	2	Procurador fiscal	2:400\$000	2
3 Segundos ditos a 1:200\$	3:600\$000	2	Somma.	3:300\$000	2	3 Chefes de secção (servindo um de corrector do emprestimo, e outro de ajudante, com 400\$ cada um) a 2:000\$	6:800\$000	2
1 Dito Archivista	1:200\$000	2	ARCHIVO ESTATISTICO			3 Primeiros escripturarios (empregado um na escripturação do emprestimo, com 400\$ cada um a 1:600\$	5:200\$000	2
2 a 1:600\$	2	3:200\$000				3 Segund. escripturarios a 1:400\$	4:200\$000	2
8 Addidos	1	1:200\$000	PESSOAL.			3 Terceiros ditos a 1:200\$.	3:600\$000	2
2 a 800\$	2	1:600\$000				2 Amanuenses a 600\$.	1:200\$000	2
3 a 240\$	2	720\$000				Archivista.	1:200\$000	2
Porteiro	1:300\$000	2	Director	800\$000	2	Ajudante do dito.	500\$000	2
Ajudante do dito.	700\$000	2	Amanuense	600\$000	2	Fiel do thesoureiro	1:600\$000	2
3 Continuos a 600\$.	1:800\$000	2	Somma.	1:400\$000	2	3 Addidos a 240\$	2	720\$000
Somma.	22:600\$000	8:320\$000	SYNOPSIS.			Porteiro	1:000\$000	2
ARCHIVO DAS OBRAS PUBLICAS.						Continuo	600\$000	2
REPARTIÇÕES.	ORDENADOS.	GRATIFICAÇÕES.	Correio	400\$000	2			
Archivista	1:200\$000	2	Secretaria do governo.	22:600\$000	8:320\$000	Carimbador das apolices	400\$000	100\$000
Amanuense	600\$000	2	Inspect.ª das escolas.	3:300\$000	2	Somma.	37:200\$000	1:620\$000
Desenhador	400\$000	200\$000	Archivo estatistico.	1:400\$000	2			
Somma.	2:200\$000	200\$000	Archivo das obr. pub.	2:200\$000	200\$000			
			Thesour.ª provincial.	37:200\$000	1:620\$000			
			Somma.	66:700\$000	10:140\$000			

Secretaria do governo da provincia do Rio de Janeiro, 20 de julho de 1856.

O Secretario, José Francisco Cardoso.

Fonte: Brazilian Government Documents, Center for Research Libraries, Global Resources Network.

6.2.3 Administração Pública Gerencial: o gerencialismo no Brasil

A Administração Pública Gerencial (APG) surge, no Brasil, na década de 1990, época que Steger e Roy (2021) chamam de início da segunda onda neoliberal, caracterizada pelo avanço das agendas de austeridade fiscal do Estado em países fora do eixo anglo-saxão, sobretudo, na América Latina e Ásia. Como discutem Bertucci (2018) e Spence (2021), as políticas de austeridade incentivadas por organismos internacionais (Consenso de Washington) levaram a propostas de reforma da Administração Pública focadas em redução de custos, por meio de privatizações, terceirizações e da adoção de técnicas gerenciais do setor privado. Algumas dessas técnicas, como o *downsizing* e a reengenharia, dominavam o mundo empresarial do final dos anos 1980, ainda que questionadas sobre sua real efetividade, sendo qualificadas, por vezes, como meros modismos gerenciais (*management fads and fashions*) (Birnbaum, 2000; Piazza; Abrahamson, 2020). Isso, porém, não impediu a sua difusão pelo setor público, aprofundando o que se tornou conhecido como gerencialismo (*managerialism*) — a crença na superioridade organizacional empresarial como solução para quaisquer problemas do Estado (Pollitt, 1990, p. 7–48; Denhardt; Denhardt; Blanc, 2014, p. 411).

Uma das consequências da expansão gerencialista, segundo Hood (2007, p. 12), foi a consolidação da ideia da gestão (*management*) como algo inovador, eficiente e científico, em contraposição à ideia de administração (*administration*), tida como antiquada, ineficiente e principiológica. É dessa ideia que surge a proposta de agregar os vários movimentos gerencialistas de reforma do Estado, das primeiras ondas neoliberais, sob o nome de Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), em contraposição ao que se chamava de Administração Pública Tradicional, descrita como burocrática, velha ou ortodoxa (Mattei, 2023). A APG surge, portanto, como a institucionalização formal do gerencialismo no governo federal brasileiro, sob um contexto de restrição fiscal do Estado pressionado pelo Consenso de Washington, conforme preconizado pela segunda onda neoliberal que alcançava o país. Assim, em 1995, Luiz Carlos Bresser-Pereira — o teórico-chave da APG — assume o cargo de Ministro no então criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), após a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ele propõe, então, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), principal marco da implantação da APG no país (Brasil, 1995). Bresser-Pereira definiu a APG, porém, segundo contornos de uma adaptação da NPM ao Brasil que é bastante peculiar, com se discutirá a seguir.

Como adaptação da NPM, a APG apresenta afinidades e distinções. As principais afinidades estão no seu lado prático — “socialmente forte” — das medidas propostas no PDRAE. Do lado teórico, porém, há aproximações e diferenças. A principal aproximação é a adesão ao discurso gerencialista. As diferenças residem no fato de possuir um teórico-chave, que é Bresser-Pereira, que resulta na peculiaridade de sua fundamentação teórica e na hesitação à adesão ao neoliberalismo. É possível ver que Bresser-Pereira buscou remediar o lado “teoricamente fraco” da NPM, por meio de um misto de: a) gerencialismo, enfatizando a gestão (*management*) como evolução e contraposição à administração tradicional (*administration*); b) perspectiva científica paradigmática (etapista), calcada na adaptação de categorias weberianas em interpretações ensaístas da história brasileira; c) um sentido econômico de interpretação da Administração Pública que, com o tempo, tenta se afastar do neoliberalismo e se assumir mais desenvolvimentista.

Desde o início, a APG foi guiada pela discussão da insustentabilidade financeira dos direitos consagrados pela Constituição de 1988, ou seja, determinada pela aproximação entre Direito e Economia em disputa pelo Estado. Nesse sentido, ela não seria apenas uma adaptação da NPM no país, mas uma discussão que trazia o debate sobre cidadania para a Administração Pública, mas a apresentava como uma determinação de direitos que dependia da existência prévia de recursos financeiros para se efetivar. Isso demonstra uma dominância econômica sobre o olhar da Administração Pública que, antes, era voltado para o Direito. Acompanhando essa mudança, tem-se a transição da ênfase no planejamento para a ênfase na gestão. Entre 1930 e 1970, segundo Cardoso Jr. (2017, p. 22), teria havido uma “primazia do planejamento ante gestão” no modo de se pensar a Administração Pública, refletida na prevalência dos grandes processos de planejamento governamentais (SALTE, Metas, Trienal, PNDs). A década de 1990, porém, marcaria, segundo Cardoso Jr. (2017, p. 24), uma inversão dessa ordem, configurando a época da “primazia da gestão pública sobre o planejamento”, ou simplesmente de “primazia da gestão sobre planejamento” (Cardoso Jr.; Gimenez, 2011, p. 352), algo que reflete também, segundo ele, “o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda” (Cardoso Jr., 2017, p. 25). O sentido econômico da Administração Pública é o que está na base da proposta da APG, assim como da proposta da NPM.

Duas questões fundamentais marcam a interpretação de Bresser-Pereira da Administração Pública brasileira: a) a dominância da Economia sobre o Direito como matriz intelectual fundamental de discussão sobre a Administração Pública; e b) a ênfase tecnocrática de processos reformistas, em que a visão econômica passa a ser preponderante sobre a questão democrática. Nas duas reformas citadas por Bresser-Pereira como as únicas ocorridas na Administração Pública brasileira (1936 e 1967), conforme Abrucio (2007, p. 72–73) discute, o ambiente político era autoritário ou ditatorial, ou seja, avesso a qualquer sentido de discussão democrática mais ampla. Assim, quando a reforma de Bresser ocorre, segundo Abrucio (2007, p. 72–73), não havia no país “uma experiência democrática de reformismo”, na medida em que as experiências de grandes planos de governo do passado tinham sido substituídas pelas experiências de planos econômicos, pensadas e planejadas unilateralmente, sob crescente pressão fiscal internacional (Consenso de Washington) — influenciando a “prevalência da equipe econômica” nas questões administrativas, e não uma discussão política mais ampla na sociedade. O PDRAE demonstra, de certa forma, a consolidação da ascensão tecnocrática dos economistas que se desenhava desde os anos 1930 no país, conforme discutida por Loureiro (1997) e Codato e Albuquerque (2023) e reconhecida pelos próprios economistas participantes do governo, como Carlos Langoni (2019), e que tem na experiência bem-sucedida do plano Real, em 1994, o ápice da dominância econômica sobre o setor público brasileiro.

Como fundamentação teórica, Bresser-Pereira parte, principalmente, da interpretação weberiana feita por Raymundo Faoro (1958/2021), sobretudo, para definir a Administração Pública Patrimonial, em complementação com as visões culturalistas de Sérgio Buarque de Holanda (1936/1996). A essa visão se adiciona uma leitura histórica que segue, de modo um pouco distante e sem a devida profundidade, a interpretação do sentido econômico da colonização, dada pela leitura marxista do período colonial brasileiro e que fora consagrada nas obras de Caio Prado Jr. (1942/2004) e Jacob Gorender (1978), combinada com a abordagem estruturalista da formação da economia colonial com Celso Furtado (1959/2007) e, posteriormente, de modo mais influente e acabado, com a contribuição da obra de Fernando Novais (1989), que consolida a interpretação da Crise do Antigo Sistema Colonial, ou simplesmente, Antigo Sistema Colonial (ASC). A leitura da evolução paradigmática da Administração Pública brasileira se pauta, portanto, por estes dois movimentos: a) uma interpretação sociológica weberiana liberal, principalmente com Faoro (1958/2021) e Holanda (1936/1996), combinada a um olhar sociológico influenciado pelo Direito; e b) uma

interpretação histórica econômica eclética, que combina aspectos de Prado Jr. (1942/2004), Furtado (1959/2007) e Novais (1989). Essa interpretação sofre grande influência, portanto, do que se chama de interpretações ensaístas do Brasil, típicas do pensamento brasileiro da primeira metade do século XX (Mendes, 2012; Nicolazzi, 2016; Salles, 2017).

Nesse sentido, a APG surge reforçando a dominância econômica tal como preconizado pelas visões do gerencialismo trazidas pela NPM, o que guiará a discussão para a ótica da limitação financeira do Estado a ser resolvida por uma solução gerencial da qual a população não participa. A apresentação da APG dentro de um quadro paradigmático se torna, então, problemática, pois, em sua argumentação, é feita uma defesa da racionalização da Administração Pública no sentido weberiano, com a reforma de 1930, que depois é transformada em uma total irracionalidade do setor público, sessenta anos depois. Vai-se de Weber a Kafka, mantendo-se, porém, a categorização analítica weberiana. Sob essa interpretação, o marco fundamental da cidadania moderna brasileira, a Constituição de 1988, deixa de ser analisado do ponto de vista da democracia e dos direitos, da tentativa tardia de edificação de um Estado de Bem-Estar Social no país, para ser tomado como um instrumento de retrocesso burocrático, anacrônico, que cristaliza o Brasil em 1930, berço da Administração Pública Burocrática, segundo Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1997b; 1997c; 1998). Um retrocesso insustentável financeiramente. Nessa direção, Bresser-Pereira (1997, p. 13) afirma que a redemocratização pós-1985 representava, “no plano administrativo, uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50”.

Bresser-Pereira, por sua formação e atuação, combinava, portanto, desde o início de suas propostas, um olhar do Direito e da Economia para discutir a organização pública do Estado brasileiro. Assim, ele já conectava a questão financeira à questão dos direitos e deveres como fio condutor da discussão da Administração Pública. Foi nesse sentido que Bresser-Pereira (1998, p. 57) tomou a Constituição de 1988 como um “enrijecimento burocrático extremo” ao país, em que a burocracia weberiana deixa de ser compreendida como racionalização, para ser entendida como excesso de irracionalidade. Uma irracionalidade que impunha complicações fiscais ao Estado. Diante disso, Bresser-Pereira (1998, p. 63) argumenta, na década de 1990, que direitos coletivos foram tornados privilégios na Constituição de 1988, sendo que o “mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração

integral”, o que “elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal”. Em suma, o texto constitucional consagrou “princípios de uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo” e que “permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados” (Bresser-Pereira, 1998, p. 62–63). Na sua leitura da época, portanto, a Constituição de 1988 não tratava de um momento tardio de tentativa de construção do Estado de Bem-Estar Social no país, ela já surgia desatualizada pelas críticas econômicas da época, aproximando-se da argumentação defendida pelas Escolas de Virgínia, Bloomington, Rochester e Carnegie, e de forma mais radical, pelo neoliberalismo da Escola de Chicago (Caldwell, 2011; Ferreira, 2023). Ele defendia, porém, que o Estado de Bem-Estar Social brasileiro nem chegaria a ser criado e que o que havia era uma “crise da forma burocrática de administrar o Estado”, que “emergiu com toda a força depois de 1988” (Bresser-Pereira, 1996, p. 9).

Quando se observa o processo de modernização da Administração Pública Brasileira, no nível federal, porém, o que se identifica são marcos mais difusos de um longo processo de racionalização:

- a) **1930 a 1939:** fase de reorganização jurídico-administrativa com ênfase na estrutura do Estado sob foco do Direito Administrativo, com institucionalização dos direitos políticos (Código Eleitoral em 1932), incremento autoritário (golpe e ditadura em 1937) e acomodação dos movimentos sociais via institucionalização dos direitos trabalhistas (ênfase no Direito):
 - i. **Marcos institucionais:** criação do DASP; criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto 19.667); distinção entre sindicato de empregadores e de empregados (Decreto 19.770); criação da carteira profissional obrigatória (Decretos 21.175, 21.580 e 22.035); criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); decreto sobre sindicalização; Constituição da República;
 - ii. **Administração:** preocupação com a departamentalização, definição das especializações do trabalho, aumento da infraestrutura burocrática do Estado com criação de órgãos e empresas; definição de processos de seleção formais e impessoais baseados no mérito (concursos públicos);

- iii. **Gestão:** ênfase nas técnicas jurídicas de organização do trabalho, aplicação de técnicas de desenho e especificação de cargos e salários, início das preocupações com organização orçamentária vinculada aos processos de planejamento formal;
 - iv. **Governança:** ação pública centralizada no Estado, definições políticas a partir de uma elite burocrática, restrições à participação popular e ao autoritarismo.
- b) **1939 a 1964:** fase de transição para democracia, no pós-guerra, com aprofundamento dos direitos sociais e coletivos (trabalhistas) e de institucionalização dos grandes processos formais de planejamento; combinação dos elementos, sociais, políticos e econômicos na democratização com a consolidação da agenda de industrialização desenvolvimentista (tentativa de equilibrar Direito e Economia), reconhecendo que o aprofundamento da cidadania depende de mecanismos de proteção da renda e do emprego. **Marcos Institucionais:** regulamento sobre abonos familiares; consolidação das Leis do Trabalho (CLT); unificação das caixas dos ferroviários; Lei Orgânica da Previdência Social; criação do salário-família para o trabalhador urbano (Lei 4.266); criação do Conselho Nacional de Política Salarial:
- i. **Marcos Institucionais:** criação do Instituto Nacional de Previdência Social (Decreto n. 72/66), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei 5.107/66), regulação dos salários profissionais (Comissão Interministerial de Preços);
 - ii. **Administração:** ênfase nos processos de planejamento de médio e longo prazo — Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional (PEORDN), Plano de Obras e Equipamentos (POE), Plano SALTE, Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (Horácio Lafer), Programa de Metas (Plano de Metas), Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (Celso Furtado);
 - iii. **Gestão:** aprimoramento das técnicas orçamentárias e de planejamento formal;

- iv. **Governança:** redemocratização após ditadura, consolidação do Estado desenvolvimentista difusor do processo de industrialização (subjugação da Economia ao domínio do Estado)
- c) **1964 a 1985:** início do predomínio da agenda econômica, ascensão tecnocrática de economistas ao Poder Público, ênfase no processo de crescimento que se efetua com aprofundamento da desigualdade e da concentração de renda, expansão dos direitos coletivos para acomodação das mobilizações sociais, retirada de poderes políticos via atos institucionais (regime ditatorial), esgotamento do processo de elaboração de planos de longo prazo.
- i. **Marcos Institucionais:** criação do Instituto Nacional de Previdência Social (Decreto n.º 72/66); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei 5.107/66); regulação dos salários profissionais (Comissão Interministerial de Preços); criação do Programa de Integração Social (PIS); Criação do PRORURAL, a ser executado pelo FUNRURAL; benefícios da Previdência Social às empregadas domésticas (Lei 5.859/72) e a trabalhadores autônomos (Lei 5.890/72); criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); instituição do salário-maternidade; amparo previdenciário, pensões e assistência médica, a maiores de setenta anos e inválidos (Lei 6.179/1974); criação do Conselho de Desenvolvimento Social; criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS);
 - ii. **Administração:** consolidação dos processos tecnocráticos de planejamento já dominados pela orientação econômica — Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I), II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II), III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND III);
 - iii. **Gestão:** aprimoramento das técnicas orçamentárias e fiscais de planejamento e gestão;

- iv. **Governança:** ausência de participação popular, centralização da ação pública no Estado, mas sob influência crescente do sistema financeiro.
- d) **1985 a 1995:** consolidação da ênfase econômica do Estado, limitações financeiras aos direitos, planos econômicos (de curto prazo) assumem protagonismo ante planejamentos de longo prazo; reformas administrativas com ênfase na desburocratização, convergência em favor da institucionalização do gerencialismo no Brasil por meio da APG instituída pela PDRAE:
- i. **Marcos Institucionais:** Constituição de 1988;
 - ii. **Administração:** decadência dos processos de planejamento formal de médio e longo prazo, protagonismo dos planos econômicos de curto prazo; reorganização administrativa do Estado sob democracia e com participação popular (Constituição de 1988);
 - iii. **Gestão:** aprimoramento das técnicas orçamentárias e fiscais de planejamento e gestão, com início da adoção de técnicas de gestão típicas do setor privado;
 - iv. **Governança:** aumento da participação popular, início das articulações de prestação pública de serviços entre Estado e organizações não governamentais.

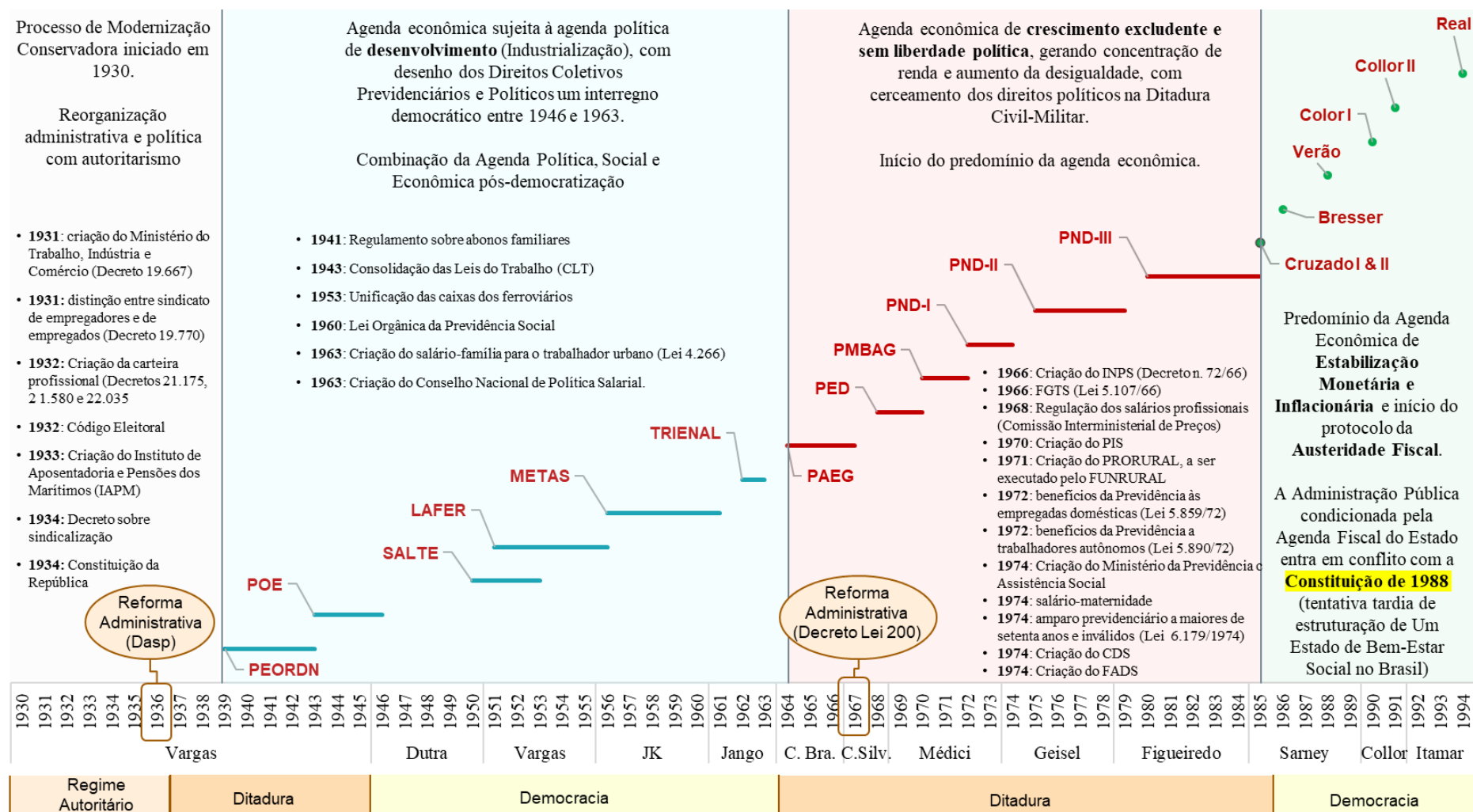
Esses aspectos estão sintetizados no quadro 21. E a figura 20 demonstra a transição de um domínio dos grandes planos globais para o domínio dos planos econômicos de curto prazo.

Quadro 21 – Administração Pública no Brasil: quatro fases de modernização desde 1930

Período	Direito	Economia	Organização
a) 1930 a 1939	Direitos Políticos (Código Eleitoral e expansão do voto feminino; mas perseguição a partidos de esquerda) Direitos Sociais (Trabalhistas, Previdenciários)	Intensificação do processo de industrialização; Estado como agente central do processo de desenvolvimento do país	Reorganização administrativa com ênfase na estrutura do setor público (especialização por departamento; hierarquização; centralização no Estado) e no processo de seleção (mérito, concurso) Ênfase no Direito Administrativo
b) 1939 a 1964	Direitos Políticos (retorno da democracia) Direitos Sociais (aprofundamento dos direitos trabalhistas e previdenciários)	Consolidação do Desenvolvimentismo (Estado como agente central do desenvolvimento econômico)	Administração Pública com ênfase nos grandes processos de planejamento (planos de longo prazo) Combinação entre Direito e Economia
c) 1964 a 1985	Direitos Políticos (retrocesso ditatorial, cerceamento dos direitos políticos com atos institucionais) Direitos Sociais (aprofundamento e expansão dos direitos previdenciários, mas controle recessivo dos reajustes trabalhistas)	Ênfase no processo de crescimento econômico de modo excludente (concentração de renda e desigualdade) Estruturação do mercado financeiro nacional	Administração Pública com ênfase nos grandes processos de planejamento (planos de longo prazo), mas sob início e consolidação da dominância econômica tecnocrática. Reforma administrativa com ênfase nas questões fiscais e orçamentárias
d) 1985 a 1995	Estado de Bem-Estar Social tardio (Constituição de 1988) Direitos Individuais (expansão e aprofundamento com a Constituição de 1988) Direitos Políticos (retorno democrático e aprofundamento) Direitos Sociais (Expansão e aprofundamento com a Constituição de 1988)	Protagonismo dos Planos Econômicos e fim dos Planos de Longo Prazo	Institucionalização dos processos de planejamento plurianual (orçamento e planos – PPA e LDO) sob dominância da questão financeira (fiscal) Consolidação da dominância econômica (limites financeiros ao Estado)

Fonte: elaboração própria.

Figura 20 – Linha do tempo de direitos, planos de governo e planos econômicos: o Estado de Bem-Estar Social tardio no Brasil



Fonte: elaboração própria

Em função dessa argumentação, Bresser-Pereira (1996; 1998) definia a APG, portanto, a partir de contraposições à visão tradicional do setor público, ou seja, defendendo que, diferentemente do patrimonialismo e da burocracia, a APG seria uma visão de Administração Pública orientada para os cidadãos e para a geração de resultados, apresentando pouca confiança na ação de políticos e funcionários públicos, fundada na descentralização e no incentivo à criatividade, e valendo-se de instrumentos alternativos de contratação, como o contrato de gestão. Nesse sentido, ele replica, no seu projeto teórico e prático original, boa parte da argumentação típica da NPM. Apenas mais tarde, nos anos 2000, Bresser-Pereira (2005; 2008; 2021; 2023^a; 2023^b) retomará sua visão desenvolvimentista com mais contundência e relativizará algumas de suas posições originais a respeito da APG, sobretudo, insistindo no seu afastamento da orientação neoliberal³⁰². Essa mudança de posição, provavelmente, deve-se ao fato de que, à época do PDRAE, o Brasil implantava o plano Real — que combinou elementos ortodoxos e heterodoxos de tratamento do processo inflacionário do país —, e Bresser-Pereira e o desenvolvimentismo eram associados aos planos malsucedidos do controle inflacionário dos anos 1980, um dos quais concebido por ele, o Plano Bresser, implantado em 1987, durante o governo de José Sarney. Provavelmente, em função disso, suas menções ao desenvolvimentismo à época do PDRAE sejam reduzidas e tenham sido resgatadas apenas posteriormente.

De toda forma, a sua argumentação original parte de uma influência mais geral que é comum à NPM, a das Ciências Econômicas, limitando a viabilização dos direitos. Assim, conforme Paes de Paula (2009; 2010), Abrucio (2007), Costin (2010) e Matias-Pereira (2014) analisam, a APG em sua proposta original seria uma transposição para o caso brasileiro da NPM, embora isso fosse negado pelo próprio Bresser. Apesar dessa posição, ele, por diversas vezes, afirma que a Administração Pública Gerencial é o mesmo que Gestão Pública, ou seja, opondo-a diretamente à noção tradicional de Administração Pública, como ocorrido no debate internacional já analisado. Bresser-Pereira (2005, p. 50) afirma isso diretamente ao assumir que a APG é por

³⁰² Em debates posteriores, Bresser-Pereira (2005, p. 51) procurou demonstrar um distanciamento de sua proposta do estatuto neoliberal, que ele argumenta ser uma das “versões mais liberais e autoritárias de administração pública gerencial”. Com isso, estaria querendo dizer que há várias abordagens possíveis de APG, pois, sendo um grande paradigma de “gestão pública”, em uma oposição direta à Administração Pública Tradicional (Burocrática e Patrimonial), ela poderia assumir formas diferentes em contextos diferentes. Diante disso, ele passou a argumentar que a sua versão, segundo ele, pressuporia sua implantação em um regime de democracia “participativa ou republicana” (Bresser-Pereira, 2005, p. 50), e não neoliberal.

ele chamada “também de gestão pública”³⁰³. Assim, ele contrapõe a APG, como Gestão Pública, à Administração Pública tradicional, principalmente, à sua versão burocrática brasileira. Logo, afirma que, “enquanto a Administração Pública Burocrática controla por regulamentos detalhados, supervisão e auditoria, a Gestão Pública reduz esses controles e aumenta o papel da administração por resultados, da concorrência administrada por excelência e do controle ou responsabilização social” (Bresser-Pereira, 2005, p. 50).

A APG teve um impacto significativo no debate sobre Administração Pública no Brasil. Em termos práticos, ela contribuiu — e foi tanto questionada quanto elogiada quanto a isso — para a difusão de práticas e ideias atreladas ao gerencialismo tanto verticalmente (entre os diferentes níveis da federação) quanto horizontalmente (entre os diferentes poderes do governo federal). Na análise de Grin (2015), isso ocorreu devido ao seu apelo à desburocratização que, embora fosse originalmente pensada para o nível do Poder Executivo federal, era uma temática sensível a todo o serviço público. Diferentes pesquisas, portanto, identificaram essa difusão no Poder Judiciário (Branco, 2017), nas relações extrajudiciais do Estado (Arruda; Costa, 2022) e no Poder Legislativo (Guimarães *et al.*, 2012), bem como nos Municípios (Helal; Diegues, 2009; Araújo; Pereira, 2012; Sobrinho; Silva, 2015; Ortiz; Medeiros, 2017; Fontoura, 2018) e em vários estados da federação (Brulon; Vieira; Darbilly, 2013; Bechelaine; Silveira; Neves, 2014; Nascimento; Silva, 2020).

Além disso, a APG avançou no tempo, não se restringindo ao governo de FHC, sendo interpretada por algumas pesquisas, como a de Botelho e Held (2021), como um desenvolvimento contínuo que vem desde a redemocratização em 1985 até o governo Temer em 2016–2018 — mesmo diante da mudança política ocorrida com os governos de Lula e Dilma, entre 2003 e 2016. Essa interpretação adviria de sua associação aos termos, discursos e técnicas gerenciais difundidas pelo gerencialismo como fenômeno social acoplado ao neoliberalismo, que se fez hegemônico desde o final do século XX. Assim, a APG passou a ser indissociável de expressões como “gestão por resultados”, cuja “ideia central é definir um conjunto de resultados a serem alcançados na prestação de serviços públicos e associá-lo a

³⁰³ Durante a década de 1990, Bresser-Pereira (1997) não concordava com as subdivisões usuais da NPM em tipos de gerencialismos (gerencialismo puro, consumerismo, orientação para o serviço público). Ele defendia que a oposição entre um gerencialismo orientado ao consumidor (gerencialismo puro) e um gerencialismo orientado para o cidadão, chamado por ele de gerencialismo reformado, não fazia sentido. Isso leva à sua posição de que a APG seria algo mais amplo, focado apenas na ideia geral de uma Gestão Pública, moderna, flexível e ágil.

metas, indicadores, prazos e orçamento” (Oliveira, 2012, p. 76). Um linguajar gerencialista institucionalizado no setor público desde então.

Em termos teóricos, a APG também foi muito significativa, e sua conceituação, expressões e conceitos extrapolaram as fronteiras das análises organizacionais usuais da Administração Pública, sendo replicadas, principalmente, no Direito, como se observa em Gomes e Oliveira (2011), Falcão, Guerra e Almeida (2013), Perez e Forgiarini (2016), Karam e Silva (2020), Botelho e Held (2021), Ferreira Pinto *et al.* (2021) e Arruda e Costa (2022). A principal contribuição, porém, aparenta ter sido a da difusão da visão paradigmática, em que o debate teórico brasileiro sobre Administração Pública passou a ser tomado por pesquisas que tentam identificar novos modelos de gestão e novos paradigmas, sem retornar à discussão paradigmática para verificar a sua adequabilidade à discussão contemporânea. A APG se tornou o ponto para o qual ou a partir do qual a discussão teórica sobre a Administração Pública se guiava, como se observa nas discussões feitas por Paes de Paula (2005; 2005/2020; 2009; 2010).

a) Administração Pública Gerencial, 30 anos depois

Em 2025, alcançam-se os 30 anos da Reforma Gerencial do governo de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e do PDRAE (Brasil, 1995). Neste tempo, Bresser-Pereira revisitou vários de seus argumentos. O autor retornou à sua agenda econômica desenvolvimentista para a qual dedicou a maior parte de sua produção intelectual desde então (Bresser-Pereira, 2023a), tendo assumido um protagonismo no que se chama de “Novo Desenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2020; 2023a; 2023b; Bresser-Pereira; Oreiro, 2024). Nessa proposta, Bresser-Pereira (2023b) passa a aproximar ainda mais a discussão entre a Economia e a Administração Pública, mantendo uma visão peculiar de gerencialismo combinada à questão do desenvolvimento econômico, mediadas, porém, por preocupações crescentes com a questão democrática no Brasil. “Democracia, Estado Social e reforma gerencial são instituições dialeticamente inter-relacionadas na medida em que se autorreforçam”, segundo Bresser-Pereira (2017, p. 148). O que justifica essa mudança de entendimento foi a intensificação do processo de desigualdade social no mundo inteiro junto ao recrudescimento do autoritarismo de extrema-direita. A partir disso, Bresser-Pereira (2008, p. 392) passou a defender, cada vez mais, que houve um mal-entendido por parte da crítica progressista em relação à sua proposta gerencial, pois, segundo

afirma, “acadêmicos de centro-esquerda tendem a acreditar que a reforma da gestão pública é intrinsecamente neoliberal e hostil ao Estado social, provavelmente porque esse tipo de reforma começou no Reino Unido em meados dos anos 1980, quando estava no poder um governo conservador”. Ele, então, passa a se posicionar mais enfaticamente: “fui crítico do neoliberalismo e das suas reformas desde o início dos anos 1990” (Bresser-Pereira, 2023c, p. 2). A argumentação que ele passa a adotar é a de que o gerencialismo, para ele, refere-se a técnicas de gestão, e não à ideologia empresarial neoliberal.

Bresser-Pereira (2008) passa a argumentar, portanto, que a sua abordagem gerencialista trata a questão da gestão como técnica, o que não deveria ser entendido segundo uma análise valorativa. Ele argumenta, então, que entende “a gerência pública” como “um instrumento neutro que tanto pode ser usado por uma administração conservadora, que deseja dismantelar o Estado social quanto por uma administração progressista que está preocupada com uma distribuição mais igualitária da renda na sociedade” (Bresser-Pereira, 2008, p. 392). Ele faz a mesma defesa para o uso do ferramental econômico ao dizer que “há toda uma escola de cientistas políticos que utilizam os instrumentos da escolha racional, mas não são conservadores; pelo contrário, são socialdemocratas (Bresser-Pereira, 2004, p. 261). Bresser-Pereira (2008, p. 393) passa a defender, então, a APG como um “modelo estrutural de gerência pública”, e não como a adoção de um ideário neoliberal de negação do Estado e de sua importância para o desenvolvimento social³⁰⁴. A APG passaria ser compreendida, assim, como uma visão desenvolvimentista de Estado que considera a técnica gerencial como uma ferramenta, e não como uma ideologia. Nesse sentido, ele passa a colocar a APG como dotada de técnicas gerenciais a serviço do Estado Social, aceitando, inclusive, que possa haver ineficiências³⁰⁵.

Além dessa modificação, outra alteração ocorrida na APG nesses 30 anos foi a ênfase dada à questão da democracia. A partir do recrudescimento dos movimentos autoritários da extrema-direita, ocorridos no primeiro quarto de século XXI, a produção intelectual de Bresser-Pereira

³⁰⁴ O modelo estrutural de gerência pública incluiria, segundo Bresser-Pereira (2008), um aspecto organizacional ou estrutural e um aspecto gerencial ou de responsabilização. O primeiro trata do problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado (definição do núcleo estratégico do Estado, das delegações possíveis para as agências e terceirizações). O segundo lida com a questão de como administrar todo o sistema (uma preocupação de processo ou de gerência mais do que de estrutura).

³⁰⁵ Bresser-Pereira (2017, p. 152) chega a argumentar que é preciso pensar o Estado Social, de modo a reconhecer a primazia do coletivo sobre o individual, pois “o consumo coletivo é mais eficiente do que o consumo privado, não obstante as ineficiências que sempre existem no fornecimento do consumo público”.

foi gradativamente incorporando mais essas preocupações em suas análises. Bresser-Pereira (2005, p. 50), então, responde às críticas de ausência dessa preocupação na APG afirmando que, desde o início, a APG “pressupõe a existência de um regime democrático, já que seu princípio mais geral é dar mais autonomia aos gestores públicos em troca de uma responsabilização maior da sua parte, que é possível apenas numa democracia”. Com o avanço da agenda política autoritária no mundo inteiro, ele aprofunda essa temática e começa a desenvolver a ideia de “gerencialismo democrático” (Bresser-Pereira, 2021, p. 107) ou de “gerencialismo democrático e desenvolvimentista” (Bresser-Pereira, 2023a, p. 107). Segundo ele, “o gerencialismo democrático supõe uma sociedade de mercado na qual a classe capitalista é o sócio menor da coalizão de classes” (Bresser-Pereira, 2023a, p. 114). Para defender essa visão, ele parte de um diagnóstico de que o neoliberalismo estaria em colapso, desde 2021, com a ascensão de Joe Biden à presidência dos EUA, pois, em sua análise, “o Estado está de volta na economia” (Bresser-Pereira, 2023a, p. 101). Nessa linha, o autor (2023a, p. 105) também questiona diretamente a leitura de Dardot e Laval (2016), os quais ele classifica entre o rol de “analistas de esquerda que não distinguem o neoliberalismo do capitalismo”. Segundo sua avaliação, “diante dos maus resultados econômicos e o péssimo resultado distributivo (o grande aumento da desigualdade), em 2020 (que foi o primeiro ano da pandemia de Covid-19) o capitalismo neoliberal cedeu lugar a um novo capitalismo desenvolvimentista e gerencial” (Bresser-Pereira, 2023a, p. 105).

Na leitura de Bresser-Pereira (2023a, p. 107), portanto, “o capitalismo está morrendo porque esgotou sua capacidade de promover o desenvolvimento econômico, mas trata-se de uma morte lenta”, e defende que, “na verdade, o que já morreu foi o neoliberalismo”³⁰⁶. Ele fundamenta a sua análise, principalmente, na proposta de Duménil e Lévy (2018, p. 53) que defendem “o gerencialismo como modo de produção-socialização” (*managerialism as mode of production-socialization*), ou seja, um modo de transição entre o capitalismo e o socialismo. Duménil e Lévy (2018, p. 54) defendem, portanto, haver quatro modos de produção definidos de acordo com suas classes principais de produção, e que se está diante de uma nova etapa; são elas: a) escravos no modo de produção “antigo”; b) servos no feudalismo; c) trabalhadores produtivos

³⁰⁶ Bresser-Pereira apresentaria três fatos históricos para o fracasso do neoliberalismo: “o primeiro foi a incapacidade da classe rentista de estimular o processo de acumulação de capital e, de modo mais geral, de governar” (Bresser-Pereira, 2023, p. 111); o segundo “foi não ter a classe gerencial exaurindo todas as suas potencialidades quando, em torno de 1980, a virada neoliberal a deteve e fez retroceder sua ascensão política” (Bresser-Pereira, 2023, p. 112); e “o terceiro novo fato histórico que explica o gerencialismo democrático é o fortalecimento da democracia” (Bresser-Pereira, 2023, p. 113).

no capitalismo; e d) classes gerenciadas de gerencialismo. Seu diagnóstico sobre o fim do neoliberalismo, porém, não é isolado, pois outros autores e autoras têm ecoado essa ideia, como Bruno Théret (2024, p. 156) que também defende que se está diante de uma “fase final” da “crise geral do capitalismo neoliberal desencadeada em 2007”.³⁰⁷

A defesa do fim do neoliberalismo por Bresser-Pereira (2023, p. 111–113), porém, apresenta alguma inconsistência, pois ele argumenta que isso ocorreu porque o neoliberalismo impediu a ascensão da classe gerencial no Estado — algo que, como discutido, vai de encontro à análise histórica que demonstra a ascensão da classe gerencial como parte responsável pela difusão da ideologia neoliberal no século XX. Além disso, a segunda falência do neoliberalismo decorreria da incapacidade de governar da classe rentista — mas, como visto, o neoliberalismo costuma ser analisado como ondas e ainda em movimento, e ele se mantém no poder, mesmo se se considerar a sua incapacidade. E, por fim, o neoliberalismo é incompatível com a democracia, a qual só teria se fortalecido nos últimos anos — um ponto disputável diante do recrudescimento do populismo autoritário no mundo inteiro no primeiro quarto do século XXI. Há, ainda, uma análise um pouco definida acerca do que se entende por classe gerencial, nessa visão, em que ele afirma que, “na nova coalizão de classes, a principal será a classe gerencial, ficando para os capitalistas o papel de segundo jogador”, insinuando que os gerentes subverterão os acionistas e proprietários do capital de alguma forma, sem deixar isso elucidado (Bresser-Pereira, 2023a, p. 107).

De toda maneira, essa nova etapa, após o neoliberalismo, seria caracterizada por Bresser-Pereira (2023a, p. 107), como o segundo momento histórico do “segundo capitalismo gerencial”, posto que o primeiro teria ocorrido “nos anos dourados do capitalismo”, entre 1945 e 1973, período histórico em que os “capitalistas ainda eram dominantes e os gerentes estavam no segundo plano” (Bresser-Pereira, 2023a, p. 101). Bresser-Pereira (2023a, p. 103–105) apresenta, então,

³⁰⁷ Aparentemente, Bresser-Pereira (2017, p. 148–149) está tentando dissociar o gerencialismo do neoliberalismo até mesmo no nível histórico, pois ele tem destacado, em alguns textos, o que chama de três fatos históricos no desenvolvimento da Administração Pública: a) o surgimento do Estado Social no pós-Segunda Guerra Mundial; b) a “hegemonia de um capitalismo neoliberal, rentista e financista”, a partir do final dos anos 1970; e c) o início da reforma gerencial do Estado em diversos países. Essas reformas gerenciais, portanto, não necessariamente se vinculam à hegemonia do capitalismo neoliberal, rentista e financista. Bresser-Pereira (2004, p. 261) tenta, inclusive, relativizar os próprios governos neoliberais, ao afirmar que “algumas pessoas têm em mente, implícita ou explicitamente, uma sequência de múltiplas identidades segundo a qual ‘Governo Thatcher = neoliberalismo = escolha racional = reforma da gestão pública’. No entanto, só é verdade no seu primeiro mandato. O governo Thatcher foi neoliberal ou ultraliberal. O segundo mandato é discutível (...). O terceiro termo da equação (escolha racional = reforma da gestão pública) também está equivocado”.

cinco fases do capitalismo³⁰⁸: a) a primeira é do capitalismo “dos mercadores ou mercantilismo”, do início do século XVI até meados do XVIII; b) a segunda, do “capitalismo dos empresários ou liberal e industrial”, no início do século XIX; c) no fim do século XIX, tem-se a terceira, com “o capitalismo dos gerentes ou capitalismo social-desenvolvimentista”; d) a quarta fase seria a do “capitalismo dos rentistas e financistas ou capitalismo neoliberal”, iniciada na década de 1970; e e) a partir de 2020, o capitalismo desenvolvimentista e gerencial.

Bresser-Pereira (2017, p. 153) passa a fazer, portanto, um deslocamento em que tenta se aproximar mais de uma visão social do Estado, em que chega a argumentar que “o Estado Social é a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e aumentar a segurança dos cidadãos e suas famílias”. Em determinados momentos de sua obra, ele reconhece as críticas feitas à APG e aos movimentos de reforma gerencial dos anos 1980 e 1990 como um todo, de não terem reconhecido adequadamente a singularidade do domínio público em relação à iniciativa privada, um aspecto que deveria ser recuperado. Surpreendentemente, em um livro seu publicado em inglês, no início dos anos 2000, Bresser-Pereira (2004, p. 264) chega a assumir uma inclinação pela valorização do público em linha com o proposto pela teoria de Jürgen Habermas: “minha resposta a essas críticas é concordar plenamente com elas. Acredito que, neste livro, tenho defendido uma abordagem semelhante, que está alinhada com as visões habermasianas de ‘ação comunicativa’” (Habermas, 1981/2012a; 1981/2012b).

Outros aspectos de sua argumentação, porém, persistem. Bresser-Pereira (2008, p. 393) continuou insistindo no seu diagnóstico etapista da Administração Pública, segundo o qual “a reforma gerencial do Estado é a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista”, ignorando todas as reformulações e reorganizações anteriores. Da mesma forma, ele insiste na visão de um patrimonialismo homogêneo, vinculado diretamente a um Estado absolutista igualmente homogêneo: “em sua primeira versão, o Estado moderno era absoluto do ponto de vista político e patrimonial quando visto sob o ângulo administrativo” (Bresser-Pereira, 2008, p. 393). Igualmente, permanece tratando a Administração Pública como uma

³⁰⁸ Bresser-Perreira (2023a) é um teórico que trabalha muito a questão das fases históricas em suas análises, as quais aparentemente ainda estão amadurecendo em seu projeto teórico. Ele apresenta, por exemplo, uma análise similar das fases do capitalismo em outros textos, com algumas diferenças, divididas, por vezes, em “fases mercantilista, industrial e gerencial” (Bresser-Pereira, 2023, p. 111). Anteriormente, havia apresentado quatro fases, “segundo sua classe dirigente”, que seriam: a) “Capitalismo dos Mercadores”; b) “Capitalismo dos Empresários”; c) “Capitalismo dos Gestores”; e d) “Capitalismo dos Rentistas e Financistas” (Bresser-Pereira, 2021, p. 3).

sucessão de modelos deliberados: “a primeira reforma foi a reforma burocrática, a reforma que Max Weber analisou de maneira definitiva. Foi a reforma que rejeitou a administração patrimonialista e a tornou profissional” (Bresser-Pereira, 2017, p. 152). Bresser-Pereira (2017, p. 148) também insiste na visão paradigmática quando reafirma que houve uma “transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorreu a partir de meados dos anos 1980”. Ele tenta, no entanto, requalificar o paradigma gerencialista, aproximando-o das questões sociais do Estado, pois, segundo ele, a reforma gerencial “foi uma resposta muito clara à necessidade de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social que o Estado passara a exercer”, e não uma tentativa de eliminá-los (Bresser-Pereira, 2017, p. 148). Pelo contrário, ele defende, agora, que o “inverso é também verdadeiro” e que “a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do Estado Social” (Bresser-Pereira, 2017, p. 148).

Por fim, além das revisões teóricas feitas por Bresser-Pereira, os resultados práticos de anos da difusão da APG no país também foram avaliados, tendo sido considerados como limitados. Cavalcante (2020, p. 45), portanto, aponta como causas para a escassez de resultados do PDRAE quatro grandes aspectos que levaram a falhas de implementação: a) relações de poder; b) conflito de ideias e valores – conflito entre as mudanças influenciadas pelas ideias da NPM ou movimento por resultados (mais flexibilidade na gestão) e o compromisso com o controle de gastos; c) choques exógenos (crises) – crise cambial no fim de 1998 e rigor fiscal do segundo mandato de FHC; e d) qualidade da proposta – neste ponto, questões relativas a “erros de diagnóstico, escopo abrangente e complexo, ambiguidades e contradições entre as iniciativas, bem como finalidade exagerada ou promessas inviáveis de mudanças” (Cavalcante, 2020, p. 47).

Quanto aos erros de diagnóstico, Cavalcante (2020, p. 47) afirma que, para algumas análises da literatura especializada, criticava-se o gerencialismo brasileiro porque “focalizou-se uma solução conjuntural para problemas de caráter estrutural, com ênfase predominante na questão do esgotamento financeiro do Estado”. Além disso, a proposta seria marcada por um “viés economicista e tecnicista” e teria sido “considerada conservadora no campo do engajamento e envolvimento societal no *policymaking*”, para tanto citando o próprio trabalho de Paes de Paula (2005; 2005/2020). E, referendando o afirmado por Abrucio, Cavalcante (2020, p. 48) afirma que “a sua visão etapista de superação plena de modelos administrativos também é criticada

tanto por ser simplória e gerar atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica”, quanto por desconsiderar que processos de transformações institucionais tendem ao incrementalismo, e não à ruptura.

A atualização feita por Bresser-Pereira pode ser analisada sob dois aspectos: a) de um lado, ele mantém a sua visão paradigmática em relação à APG, insiste nas reformas administrativas realizadas apenas no século XX e permanece com o seu diagnóstico etapista; e b) de outro, ele reaproxima a APG da discussão democrática, deixa mais evidenciada sua crítica ao neoliberalismo e aprofunda a importância do Estado na dinâmica do novo desenvolvimentismo. As consequências práticas da APG, conforme Cavalcante (2020), também foram ambíguas, mas, de fato, impulsionaram o linguajar gerencial no setor público brasileiro, tendo grande repercussão acadêmica.

6.3. A recuperação da reflexão moral (ético-política) em uma abordagem normativa no Brasil

Apesar de não ser tão evidente quanto a produção internacional, a discussão brasileira também apresenta um esforço teórico de síntese, com resgate da reflexão moral (ético-política), com ênfase no pensamento crítico, e que atesta a multidimensionalidade e interdisciplinaridade do campo, sobretudo, destacando as questões de Direito, de Economia e de Teoria Organizacional, tal como sugere a **Proposição E.2**. Essa proposição se sustenta, principalmente, a partir das análises trazidas pelo Movimento da Administração Política (MAP) e da Administração Pública Societal (APS), que trazem um resgate crítico, com diferenças entre essas abordagens, calcadas na discussão mais substantiva e subjetiva da Administração Pública.

Weber (1903/2001, p. 132) já havia discutido que não há como abandonar completamente a subjetividade ao se fazer ciência, pois “o conhecimento científico-cultural, tal como o entendemos, encontra-se preso, portanto, a premissas ‘subjetivas’”. Um problema decorrente das abordagens paradigmáticas, que culminam na defesa da hegemonia da Gestão Pública e da Governança Pública, portanto, é que elas têm como premissa subjetiva a ideia de que é preciso afastar a reflexão moral (ético-política) da Administração Pública. A incorporação dessa premissa também foi feita, no caso brasileiro, na definição dos paradigmas da Administração Pública Patrimonialista, da Administração Pública Burocrática e da Administração Pública

Gerencial. Como visto, porém, trata-se de uma premissa que foi revista em outras ciências sociais, nas viradas kantianas do Direito e da Economia, e que passam pela discussão do Estado a partir de seu papel na amenização de desigualdades econômicas (distribuição de renda e riqueza) que repercutem no desequilíbrio de direitos e deveres (cidadania). A visão hegemônica da abordagem paradigmática no Brasil, porém, também não faz esse resgate da reflexão ético-política, e a sua leitura pode insinuar um apagamento teórico que sugeriria a não existência de discussões brasileiras que se orientam por essa premissa. Assim, a própria difusão de tais abordagens paradigmáticas coloca as vertentes que assumem a premissa subjetiva da centralidade da reflexão moral (ético-política) da discussão sobre Administração Pública, no país, fora da discussão teórica hegemônica no país. Duas principais vertentes surgidas entre os últimos 30 e 35 anos, portanto, demonstram que essa contribuição teórica está voltada para o resgate da reflexão moral (ético-política): a) o Movimento da Administração Política (MAP); e b) a Administração Pública Societal.

6.3.1. Movimento da Administração Política (MAP)

Inspirada pela discussão da Economia Política clássica que assume a reflexão moral (ético-política) como central na discussão econômica, a Administração Política se apresenta como uma proposta brasileira que segue essa mesma premissa, realizando uma aproximação entre Estado e Economia,³⁰⁹ pela ótica da Administração. Realizando um levantamento do estado da arte dessa perspectiva, Cristaldo (2021a, p. 696) a descreve, porém, não tanto como uma teoria, mas como um “Movimento da Administração Política (MAP)”. Trata-se, portanto, de um movimento acadêmico que, conforme Santos *et al.* (2017) discutem, inicia-se na Universidade Federal da Bahia, tendo como marco teórico fundamental a publicação de “A administração política brasileira”, de Santos e Ribeiro (1993), no início dos anos 1990. Essa perspectiva foi inspirada por uma reflexão anterior, porém, ocorrida naquela universidade ao final da década de 1960 em cursos de Administração e Política ministrados por João Ubaldo Ribeiro. Alguns avanços metodológicos são aprofundados, todavia, apenas a partir de 2000; e as pesquisas empíricas fundamentadas em suas proposições, somente a partir de 2012.

³⁰⁹ Conforme Robert Gilpin (1987, p. 8) discute, “a existência paralela e a interação mútua entre ‘Estado’ e ‘mercado’ no mundo moderno criam a ‘economia política’”.

O MAP tem como um diferencial relevante a sua coletividade. Assim como na NAP, e nos movimentos de Minnowbrook e no Manifesto de Blackburg, ela não é fruto de uma contribuição teórica isolada de uma pessoa, mas mantém-se institucionalizada em centros de pesquisas, com painéis de discussão próprios em encontros acadêmicos e com periódico específico, o que contribui para a sua consolidação e divulgação³¹⁰. Isso não significa que o movimento não tenha seus e suas protagonistas que, no caso, são a professora Elisabeth Ribeiro e o professor Reginaldo Santos.

No artigo seminal do início da década de 1990, Santos e Ribeiro (1993) discutem o conceito de Administração Política inicialmente a partir das definições trazidas para o termo no dicionário de política organizado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; embora no texto se afirme estar “tomando como referência as definições de Bobbio” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 106)³¹¹, e que fora retomado por Santos (2001), o que se encontra citado são as definições de Giorgio Pastori (1998, p. 15) para o verbete de “Administração Pública”, cujo tópico IX dentro do verbete se intitula “a administração política e a programação”. O que é mais importante, porém, é a ideia defendida de que “a ampliação do papel do Estado no desenvolvimento nacional vai exigir uma nova postura administrativa, ou seja, um novo modelo

³¹⁰ O MAP encontra-se, portanto, formalmente institucionalizado, em termos de associação formal a um determinado centro de pesquisa e de meio próprio de divulgação científica. A instituição de base da sua formação, conforme demonstram Santos *et al.* (2021), Ribeiro e Santos (2017), Cristaldo (2021a), é a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e o periódico é a Revista Brasileira de Administração Política, lançada em 2008 (Santos, Ribeiro & Santos, 2009). Santos (2017, p. 966) comenta esse processo, ao afirmar que, para que o campo da Administração Política “ganhasse força, parecia necessária e fundamental a sua institucionalização interna e externa”. Além disso, a Administração Política consta como um tema nos eventos da ANPAD: Tema 19 - Administração Política Brasileira: pensamento e práticas, em que é definida como um subcampo da Administração que tem origem nas contribuições de João Ubaldo Ribeiro, quando exerceu a cátedra da disciplina Ciência Política na EAUFBA, no trabalho seminal Política e Administração (1969), republicado em 2006 pelo periódico Organizações & Sociedade. A discussão ganha consistência com a tese defendida por Reginaldo Souza Santos no Instituto de Economia da UNICAMP (1991) e com o artigo Administração Política Brasileira (1993), publicado na Revista de Administração Pública. Todavia, é nos anos 2000 que a definição de administração política, como campo de conhecimento, destaca-se na literatura brasileira.

³¹¹ Os autores afirmam que “o entendimento do autor [Bobbio] a respeito da administração política fundamenta-se na concepção de que o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo exige ‘uma mudança radical no modo de conceber e de colocar a ação administrativa’” e que “o autor [Bobbio] defende ainda que essas relações devem coexistir num ambiente de ‘constante interdependência de escolhas e resultados’” (Santos e Ribeiro, 1993, p. 106). Além disso, argumentam que “Bobbio defende a importância de se romper com o ‘caráter unitário e centralizador’ do Estado e adotar o modelo de estados federados” e que “o processo de desdobramentos de competências possa se dar de duas maneiras: ‘através da coordenação dos poderes locais’ e também através da ‘distribuição dos poderes do Estado’” (Santos e Ribeiro, 1993, p. 106). Embora Santos e Ribeiro (1993, p. 106) citem como sendo de autoria de Bobbio os trechos “uma mudança radical no modo de conceber e de colocar a ação administrativa”, “constante de interdependência entre escolhas e resultados”, “caráter unitário e centralizador”, “distribuição dos poderes do Estado”, eles não mencionam as páginas em que tais excertos se encontram. Quando consultada a obra mencionada, o Dicionário de Política, organizado por Bobbio, Matteucci e Pasquino, verifica-se que esses trechos se encontram à página 15 e são de autoria de Giorgio Pastori (1998).

de gestão pública” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 106). Pastori (1998, p. 15) faz essa discussão definindo a administração política com um dos “dois tipos distintos de administração” que surgem com a complexificação e ampliação das ações do Estado Moderno ao longo de seu processo de burocratização. Ele opõe, então, a administração política, de um lado, como sendo a que está “inserida nas novas estruturas de Governo”, e a “administração social”, de outro, como sendo a “correspondente às estruturas de gestão, expressão do autogoverno das coletividades territoriais e pessoais que agem no seio da comunidade nacional” (Pastori, 1998, p. 15)³¹². A partir dessa discussão, Ribeiro e Santos (1993, p. 106) apresentam uma conexão entre o Estado e a Economia por meio da Administração Pública e afirmam que “entendemos ser a administração política a forma pela qual a Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção”. A partir desse ponto, os autores passam a dialogar com Adam Smith.

Essa aproximação entre Economia Política e Administração Política se deu por uma complementação teórica, o que confere ao MAP uma interdisciplinaridade. Segundo Ribeiro (2016, p. 11–12), “a denominação Administração Política deve ser entendida dentro de uma visão interdisciplinar das ciências sociais”, destacando-se a economia política, a ciência política e a própria administração. O campo, então, estabelece “um paralelismo entre os conceitos de Ciência Política, Economia Política e Administração Política” (Ribeiro, 2016, p. 12–13), sendo o primeiro voltado para as relações entre “Governo (Estado) e economia”, o segundo entre “economia e sociedade” e o terceiro entre “o Estado e as organizações públicas e privadas para se adaptar aos ditames da Economia Política”. Nesse sentido, o conceito de Administração Política é definido, por vezes, como “o campo de conhecimento responsável por definir e executar uma dada concepção (espacial e temporal) de gestão das relações sociais de produção, circulação e produção” (Ribeiro; Santos, 2017, p. 37).

³¹² Pastori (1998, p. 16) analisa, portanto, o processo de descentralização marcado pela federalização na Itália, argumentando que, para se assegurar coesão nesse processo, é preciso trabalhar a noção de programas políticos a orientar a administração política do Estado, ao que permitiria se estabelecer um “parâmetro de comparação e de colocação dos vários centros de Governo, respeitada a autonomia e a execução de cada um nos vários níveis e dimensões e as diversas responsabilidades políticas”. Para tanto, Pastori (1998, p. 16) argumenta que a estrutura administrativa do Estado poderia ser dividida em dois centros distintos, em “estruturas gerenciais dotadas de importância especial” e “estruturas de programação, dotadas de centros próprios de direção e de chefia”. Embora se apresente como um verbete de dicionário, as definições de Pastori (1998) são bastante confusas, não ficando nítido que quer dizer sobre esses dois centros, se se trata de uma organização matricial, ou simplesmente de um novo tipo de hierarquia ou de contratação pública. Também o uso da expressão “estruturas gerenciais” é indefinido (Pastori, 1998, p. 15–17).

Conforme Ribeiro (2016, p. 11) discute, busca-se, com essa perspectiva interdisciplinar, analisar o “quão próximos estiveram alguns autores clássicos e neoclássicos do campo da Economia Política, como Adam Smith, Alfred Marshall e Artur Pigou, ao se darem conta de que faltava algo para que avançassem na compreensão do papel do Estado na dinâmica do capitalismo ou vice-versa”. Existe, portanto, uma preponderância da visão macro da Administração, pois, conforme Ribeiro (2016, p. 14) argumenta, “a administração pública não pode ser reduzida, como ocorre muitas vezes, ao perfil de suas estruturas, pelo fato de que isso não permite explicar integralmente o fenômeno administrativo público”. Segundo Ribeiro (2016, p. 11), a conclusão do grupo é a de que “se os clássicos e neoclássicos da Economia Política não conseguiram avançar na identificação do campo da Administração Política, certamente intuía que faltava algo para completar/fechar seus modelos teórico-analíticos de interpretação da dinâmica do Estado e da relação entre Economia e Sociedade”. O diálogo com a teoria específica da Administração Pública, feito com pensadores da área é, no entanto, pequeno, pois não há discussões específicas sobre vertentes teóricas da área, como a ECAPA, o NWS, a BPA, a NPA, entre outras. Santos (2001) analisa as contribuições de Waldo, Dimock e Simon, porém, enfocando mais o debate sobre Administração como ciência. Apesar disso, a contribuição teórica de Alberto Guerreiro Ramos é diretamente referenciada.³¹³

Diante disso, conforme Ribeiro e Santos (2017, p. 52–53) discutem, a Administração Política não se confunde com a Administração Pública porque é mais ampla que esta, sendo demarcada por três dimensões: a) Sociedade (manifestação social da necessidade de bem-estar total); b) Estado (manifestação política da sociedade que se materializa por meio das ações deflagradas na Administração Pública); e c) Mercado (a economia como base técnica do projeto de nação). Santos, Ribeiro e Santos (2009, p. 921) falam de “leis gerais que dão identificação ao campo da administração política”. Segundo esses autores, a Administração Política teria, portanto, além dessas três dimensões, três leis “princípios ou leis gerais” que seriam: a) “só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe” (Santos, Ribeiro e Santos, 2009, p. 933); b) “para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo” (Santos, Ribeiro e Santos, 2009, p. 934–935); e c) “em vista do resultado determinado, a forma de gestão

³¹³ Segundo Santos (2001, p. 59), “não obstante as aproximações de um conceito de administração política conseguidas por Taylor, Waldo, Dimock e Simon, não há dúvida que Alberto Guerreiro Ramos é o autor clássico que mais se inquieta com o estágio atual da administração em relação às questões substantivas da realidade social do mundo capitalista”.

mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade” (Santos, Ribeiro e Santos, 2009, p. 935). Com isso, observa-se, pela proposta da MAP, a identificação de uma contextualização histórica dos diferentes modos de se organizar a vida humana associada a partir de um projeto político de nação, que envolve Estado — organizado como Administração Pública — e Mercados — organizados como base produtiva econômica³¹⁴.

Segundo Cristaldo (2021a, p. 697), portanto, para o MAP, a gestão seria ou deveria ser o objeto da administração enquanto ciência, distinguindo-se a administração profissional, em sua dimensão micro, “compreendendo a esfera das técnicas, dos modelos de gerenciamento e da prática administrativa”, e a administração política, em sua dimensão macro, que abarca as questões do Estado e do desenvolvimento econômico que se constitui de dois aspectos: “a gestão das relações sociais de produção e distribuição para alcançar o bem-estar social”; e “os padrões imanentes de gestão que estruturam a tomada de decisão no modo de produção capitalista”. Segundo Santos *et al.* (2017, p. 941), o MAP busca oferecer à ciência da administração “um *status* científico para que se qualifique não apenas para reproduzir modos voltados a melhorar e operacionalizar os meios de produção”, mas para “pensar modos/padrões de condução das relações sociais de produção, circulação e distribuição”. Nesse sentido, é algo que extrapola o âmbito usual da Administração Pública e caminha para discussões que são originárias das ciências econômicas, sobretudo, da economia política clássica. Esse é um reconhecimento de pesquisadores e pesquisadoras da área que enfatizam “admitir a estreita e relevante aproximação entre economia política e administração política” (Santos *et al.*, 2017, p. 941). Como decorrência dessa aproximação, tem-se a discussão entre as formas de organização e de intervenção do Estado na economia e os processos de desenvolvimento socioeconômicos, em que, conforme Cristaldo (2021b, p. 157) discute, “diferentes narrativas para o desenvolvimento se conformam em termos de como gerenciar o Estado em sua relação com a empresa e o capital”.

A separação entre as dimensões macro e micro, conforme comentadas por Cristaldo (2021a), também se aproxima das redefinições propostas para os conceitos de gestão e gerência,

³¹⁴ Ribeiro (2016, p. 9), por exemplo, exemplificando essa abordagem da MPA, estudou “o desenvolvimento das novas estruturas de governo e o novo modelo de administração pública brasileira — entre 1930 e 1979”, algo que era analisado em paralelo com o “processo de adaptação e/ou adequação administrativo-organizativa do regime franquista — a partir de 1957 até 1975”, identificando relações entre ditadura, desenvolvimento econômico e reorganização administrativa.

conforme discutidos por Ribeiro e Santos (2017). Segundo Ribeiro e Santos (2017, p. 37), “se a gestão reflete a dimensão política das práticas e saberes administrativos, a gerência reflete a dimensão técnico-instrumental desse processo complexo”. Gestão e gerência são, portanto, duas dimensões da Administração. À gerência corresponderia uma perspectiva micro, que refletiria a “dimensão técnica/instrumental denominada Administração Profissional”, à gestão corresponderia uma perspectiva macro, que refletiria “um padrão/forma de Administração Política” à qual se vincula outro conceito importante para o MAP que é o de Projeto de Nação (Ribeiro; Santos, 2017, p. 47).

A MAP apresenta alguns pontos que poderiam ser avançados, quais sejam: a) repensar o fato de tomar o campo da economia política como algo homogêneo, pois isso desconsidera a complexidade de divergências, disputas e conflitos que perpassam e derivam das teorias e disputas interpretativas de Smith, Mill, Marx, Walras, Pigou, Marshall, Keynes, Sraffa e Schumpeter, apenas para citar alguns. O motivo para isso talvez decorra do fato de se tratar a economia política simplesmente como uma definição genérica de estudos das relações sociais de produção, e não enfatizar as disputas em torno da fonte de divergências que é a teoria do valor (entre o valor utilidade e o valor trabalho), e os métodos e epistemologia da própria ciência econômica; b) refletir sobre alguma inconsistência na abordagem ao defender que a administração nasce da economia, que é dependente da economia, que busca autonomia científica, mas, ao mesmo tempo, afirma que a análise administrativa precisa ser orientada pela discussão microeconômica³¹⁵; c) ignorar os aspectos jurídicos da Administração Pública na conformação da seara política da Administração Pública e da administração em geral; d) ignorar o fato de que existem outras análises de Administração que se aproximam da discussão de economia política, que é a economia política do poder, como feito por Faria (2008), e com isso, não apresenta uma distinção específica em relação a essa perspectiva; e) refletir na insistência de que Weber teria proposto um modelo de gestão aplicável a diferentes organizações³¹⁶.

³¹⁵ Quando se afirma, por exemplo, que “a Administração pouco ou nada se interessa em explicar as situações de crise ou de expansão dos sistemas econômico” (Santos, 2017, p. 961–962), deve-se considerar que a análise de momentos de crise e de expansão do sistema econômico como um todo é o foco de estudo da macroeconomia, e não tanto da microeconomia. Então, não fica nítida a contribuição da administração para esta discussão segundo a Administração Política, se ela defende uma orientação microeconômica e ainda pretende ser específica, autônoma e distinta de outras abordagens das ciências sociais.

³¹⁶ Este ponto pode ser identificado na argumentação de Santos (2017, p. 962) segundo a qual Fayol, Taylor, Goodnow e Weber, “todos estão mais preocupados em estabelecer rotinas e procedimentos que melhorem a racionalidade dos processos de trabalho”, como se todos atuassem, da mesma maneira, como consultores gerenciais.

6.3.2. Administração Pública Societal (APS)

A outra abordagem que parte de uma reflexão crítica sobre a Administração Pública, em sintonia com a recuperação da reflexão moral (ético-política), enfatizando sua multidimensionalidade interdisciplinar, é a proposta da Administração Pública Societal (APS), que “se manifesta em experiências alternativas de gestão pública herdeiras do ideário inaugurado pelas mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país” (Paes de Paula, 2010, p. 473). A APS foi apresentada pela primeira vez ao público acadêmico, em “fevereiro de 2003”, quando da defesa de tese de doutorado de sua autora, profa. Dra. Ana Paula Paes de Paula, no IFCH/Unicamp (Paes de Paula, 2005/2020, p. 17). O público acadêmico mais amplo pôde ter acesso aos principais pontos de sua discussão, por meio do artigo publicado por Paes de Paula (2005), em 2005, intitulado “Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”, e publicado na Revista de Administração de Empresas (RAE). Naquele mesmo ano de 2005, a Administração Pública Societal viria a ser apresentada ao público geral em uma versão mais aprofundada que a disponível no artigo, por meio da publicação do livro, “Por uma nova gestão pública” (Paes de Paula, 2005/2020), que chegou em 2020 à sua 12ª. reimpressão. Em 2025, portanto, os 20 anos da publicação da Administração Pública Societal coincidem com os 30 da institucionalização da APG no país com o PDRAE. Essa não é uma coincidência fortuita, pois a APS surge de uma crítica direta à APG, que foi profundamente estudada pela autora como parte do movimento internacional de formação da NPM, igualmente analisado.

O debate entre Paes de Paula e Bresser-Pereira, porém, é pouco explorado na literatura nacional e demonstra um momento de reflexão conjunta sobre a área similar aos esforços de discussão realizados no debate Simon-Waldo, da década de 1940. Ele é importante porque demonstra o questionamento que a visão crítica coloca, quanto às definições de democracia e participação assumidas pela APG, algo que talvez possa ter contribuído para o próprio Bresser-Pereira ter repensado seu posicionamento, como visto. Paes de Paula (2005/2020) parte, portanto, da crítica da APG como uma adaptação brasileira da NPM, gerencialista e conservadora e afastada da preocupação social — de participação e envolvimento da sociedade, e voltada para os problemas sociais do país, chamada por ela de societal. Em sua resposta à crítica, Bresser-Pereira (2005b, p. 50) toma a APS como uma Gestão Social e afirma que, em função disso, a sua comparação com a APG seria “impossível”, pois esta cuida de “saber como gerir o aparelho do Estado e os serviços sociais e científicos que o Estado decide financiar”, e “não se trata de

uma forma de governar, de escolher entre um regime democrático meramente liberal ou um regime democrático participativo”, o que a ideia de Gestão Social indicaria. Como concessão, Bresser-Pereira (2005, p. 51) afirma que, se se quisesse enfatizar a questão social, sugere adotar-se o nome “administração pública gerencial social”. Em sua tréplica, porém, Paes de Paula (2005b, p. 52) defendeu que a comparação proposta por Bresser-Pereira teria sido malcompreendida, pois, segundo a autora, “não comparamos a administração pública gerencial e a gestão social, mas a administração pública gerencial e a administração pública societal, e, de fato, estes dois modelos de administração pública se referem à forma de organizar e administrar o Estado”. A Administração Pública, portanto, é voltada para o domínio do Estado.

Em sua análise, Paes de Paula (2005b, p. 52) defende, então, a visão da Administração Pública dentro de um quadro de dominação racional, que enxerga a burocracia como forma de poder, tal qual nas propostas de Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta — já discutidas, e afirma que “a administração pública gerencial pode buscar ser menos burocrática, considerando que algumas características do tipo ideal weberiano foram superadas, ainda que a dominação burocrática persista e venha elaborando formas cada vez mais sofisticadas de controle social”. Paes de Paula (2005b, p. 52) ainda enfatiza a questão democrática, em linha com as críticas habermasianas, e argumenta que a visão de democracia trazida pelas perspectivas gerenciais é ainda muito estreita, pois “dedicam mais atenção à representação e às instituições democráticas do que à construção de uma cultura política participativa”. Por mais que possa haver alternativas gerenciais ainda menos democráticas, a autora pontua que “sendo gerencialista”, tal abordagem ainda, em seu núcleo, “não partilha do mesmo repertório de crenças e práticas da gestão social, que rejeita as fórmulas do *management* e tenta contemplar as peculiaridades culturais locais e as demandas de participação popular” (Paes de Paula, 2005, p. 52).

A APS, portanto, defende uma abordagem alternativa à APG para o Brasil, com a criação de “instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos” (Paes de Paula, 2010, p. 478). Para tanto, a APS adota uma visão multidimensional e interdisciplinar da Administração Pública, estruturada segundo três dimensões: a) **econômico-financeira**; b) **institucional-administrativa**; e c) **sociopolítica**. Essas dimensões são tratadas de modo dinâmico, inter-relacionado e não estático³¹⁷. Observa-

³¹⁷ Conforme conclui Paes de Paula (2010, p. 488), “a questão da reinvenção político-institucional presente na vertente societal nada mais é que a articulação entre as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica:

se, também, que as três dimensões guardam afinidade com os olhares da Economia (distribuição de renda e riqueza), na dimensão econômico-financeira, do Direito, na discussão sobre cidadania e participação política no âmbito da dimensão sociopolítica, e da Administração, na dimensão institucional-administrativa que guarda relação com os diferentes modos de organizar a vida humana associada sob a dominância do Estado, com técnicas de gestão e arranjos de governança diferentes, histórica e geograficamente situados, ou seja, variando em cada contexto social. A dimensão sociopolítica seria, portanto, a dimensão dominante, pois “os direitos à cidadania e à participação na gestão estabelecem as diretrizes que guiam as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa” (Paes de Paula, 2010, p. 487), o que implica que é a reflexão moral (ético-política) que deve orientar a Administração Pública³¹⁸.

O que se nota, porém, tal como discutido ao longo da tese, é que a dimensão institucional-administrativa (do Direito) e a econômico-financeira (da Economia) prevaleceram ao longo do desenvolvimento da Administração Pública Moderna, tanto no âmbito internacional quanto no brasileiro, em uma balança que, desde o último quarto do século XX, tem pendido cada vez mais para a dominância econômico-financeira, inclusive, na APG, conforme descrito no quadro a seguir, trabalhado pela autora.

desenhar instituições e novos modos de administrar é uma forma de assegurar a democracia deliberativa e participativa”.

³¹⁸ Conforme afirmado por Paes de Paula, a Administração Pública “demanda planejamento e organização governamental desde o princípio orientados pela dimensão sociopolítica”.

Quadro 22 – Diferenciações entre a Administração Pública Gerencial e a Societal

	Administração pública gerencial	Administração pública societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não tem proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e de gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e de canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paes de Paula (2005, p. 41); Paes de Paula (2010, p. 477).

a) Administração Pública Societal, 20 anos depois

Assim como a APG faz 30 anos em 2025, a APS alcança os seus 20 anos como proposta, se for considerada a sua publicação em livro. Desde a sua proposição original, a APS foi foco de debates e reflexões teóricas (Bresser-Pereira, 2005; Paes de Paula, 2005b; Coutinho, 2014; Silva *et al.*, 2018) e de diversas análises empíricas e de estudos de casos (Boeira; Campos; Ferreira, 2007; Figueiredo *et al.*, 2009; Oliveira; Pereira; Oliveria, 2012; Natividade; Pereira; Oliveira, 2013; Peres Jr.; Pereira, 2014; Drumond; Silveira; Silva, 2014; Oliveira; Pereira, 2014; Pedroso; Cornetta; Kamimura, 2015; Oliveira, 2016; Pinto; Santos, 2017; Ribas; Meza, 2018; Cardoso *et al.*, 2020). Essas discussões fizeram do artigo de 2005 o quarto artigo mais citado da área de Administração Pública (tabela 14), segundo levantamento realizado na base *Scielo-BR*, complementada com o volume de citações identificado via *Google Scholar*, realizado entre todas as publicações que mencionam a expressão “Administração Pública”, entre 1973 e 2024. É ainda o único, entre os 10 mais citados, a apresentar uma proposta teórica própria, não se

restringindo a apresentar categorizações de perspectivas teóricas anteriores, nem a realizar um estudo empírico aplicado de uma teoria pré-existente. Nesta mesma pesquisa, o texto mais citado sobre o MAP aparece na posição de 256 e o de Bresser-Pereira, na 15ª posição.

Tabela 15 – Artigos mais citados no *Scielo-BR*, para a busca “Administração Pública”, entre 1973 e 2024

	Autoria	Título	Ano de Publicação	Quant. de Citações
1	Moysés, Samuel Jorge, Moysés, Simone Tetu, Krempel, Márcia Cristina	Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: a experiência de Curitiba	2004	1.725
2	Secchi, Leonardo	Modelos organizacionais e reformas da administração pública	2009	1.306
3	Jefferson, Tom, Jones, Mark A., Doshi, Peter, Del Mar, Chris B., Hama, Rokuro, Thompson, Matthew, Spencer, Elizabeth A., Onakpoya, Igbo, Mahtani, Kamal R., Nunan, David Nunan, Howick, Jeremy, Heneghan, Carl J.	Neuraminidase inhibitors for preventing and treating influenza in healthy adults and children	2014	1.118
4	Paula, Ana Paula Paes de	Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social	2005	978
5	Abrucio, Fernando Luiz	Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas	2007	937
6	Costa, Frederico Lustosa da	Brasil: 200 anos de Estado 200 anos de administração pública 200 anos de reformas	2008	510
7	Cunha, Luiz Antônio	O ensino superior no octênio FHC	2003	505
8	Bodstein, Regina	Atenção básica na agenda da saúde	2002	432
9	Sícoli, Juliana Lordello, Nascimento, Paulo Roberto do	Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização	2003	424
10	Vianna, Luiz Werneck, Burgos, Marcelo Baumann, Salles, Paula Martins	Dezessete anos de judicialização da política	2007	421
15	Bresser-Pereira, Luiz Carlos	Estratégia e estrutura para um novo Estado	1997	349
267	Santos, Reginaldo Souza, Ribeiro, Elizabeth Matos, Ribeiro, Mônica Matos, Pinto, Fabiane Louise Bitencourt	Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição	2017	46

Fonte: elaboração própria.

A base do *Scielo-BR*, porém, por alguma dificuldade de indexação, não recupera toda a produção de Bresser-Pereira da década de 1990, que também, devido às várias replicações (textos para discussão, página pessoal do autor, republicações da Revista do Serviço Público), acabam não identificando corretamente a sua influência. O mesmo ocorre para a produção de Reginaldo Santos e Elizabeth Ribeiro, protagonistas do MAP. Diante disso, na busca feita

diretamente no *Google Scholar*, para “Administração Pública” conjuntamente com “Brasil”, o resultado é uma combinação de livros e artigos que demonstram a relevância da produção de Paes de Paula pois ela permanece em quarto lugar, mas, dessa vez, pelo seu livro, e ocupa também a quinta colocação, com o seu artigo sobre a APS (tabela 16).

Tabela 16 – Artigos mais citados no *Google Scholar*, para a busca “Administração Pública” e “Brasil”, sem restrição de data

	Autoria	Título	Ano de Publicação	Quant. de Citações
1	Bresser-Pereira, Luiz Carlos	Da administração pública burocrática à gerencial	1996	2.378
2	Bresser-Pereira, Luiz Carlos	A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle	1998	1.991
3	Secchi, Leonardo	Modelos organizacionais e reformas da administração pública	2009	1.306
4	Paula, Ana Paula Paes de	Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea	2005	1.176
5	Paula, Ana Paula Paes de	Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social	2005	1.001
6	Matias-Pereira, José	Manual de gestão pública contemporânea	2009	793
7	Torres, Marcelo Douglas de Figueiredo	Estado, democracia e administração pública no Brasil	2004	532
8	Costa, Frederico Lustosa da	Brasil: 200 anos de Estado 200 anos de administração pública 200 anos de reformas	2008	522
9	Bresser-Pereira, Luiz Carlos	Do Estado patrimonial ao gerencial	2001	520
10	Bresser-Pereira, Luiz Carlos	Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil	1995	398
-	Santos, Reginaldo Souza, Ribeiro, Elizabeth Matos	A administração política brasileira	1993	105
-	Santos, Reginaldo Souza, Ribeiro, Elizabeth Matos, Ribeiro, Mônica Matos, Pinto, Fabiane Louise Bitencourt	Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição	2017	46

Fonte: elaboração própria.

Os dois resultados demonstram, portanto, que, mesmo sem promover alterações em sua discussão, a APS permanece relevante na discussão brasileira de Administração Pública. Diferentemente do ocorrido com o MAP, a APS não conta, porém, com algum grupo de pesquisa especializado, tampouco com periódico próprio ou tema específico nos encontros acadêmicos da área, sendo o seu processo de institucionalização calcado exclusivamente na repercussão de suas ideias em pesquisas que ocorrem independentemente umas das outras. E, também, de modo diferente do discutido pela APG e pelo trabalho de Bresser-Pereira, Paes de Paula (2010) revisitou pouco essa obra, tendo se debruçado sobre outras discussões das vertentes críticas nos

estudos organizacionais. Em particular, destaca-se a sua obra, já discutida na metodologia desta tese, acerca do enfrentamento à abordagem paradigmática como um todo nos estudos organizacionais (Paes de Paula, 2015).

As principais modificações ocorridas nos 25 anos em relação à APS, portanto, não foram em suas propostas, mas no contexto de sua análise. Quando a APS foi apresentada ao público, entre 2003 e 2005, o mundo estava dominado pela lógica da guerra no Iraque, cuja invasão e captura de Saddam-Hussein ocorrera em 2003, em decorrência dos atentados de 11 de setembro de 2001. A economia global ainda não havia ainda sentido o impacto da crise financeira de 2008. O Brasil iniciava um intenso processo de inclusão social, com a organização e institucionalização das políticas de transferência de renda em torno do que viria a ser o Programa Bolsa Família. Havia, no entanto, alguns prenúncios de dificuldades que se agravariam, como o da crise sanitária em que o governo chinês anunciava, em 2003, a epidemia do *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS) em seu território, mas que não teria se alastrado tal qual se veria na pandemia que ocorria, novamente a partir da China, 16 anos depois. Barack Obama não havia sido eleito na maior economia do mundo, os EUA, para tomar posse em janeiro 2009, no cargo que ocuparia até janeiro de 2017. Não havia ocorrido a crise sanitária de 2019, nem o Brasil teria passado por mais uma ruptura institucional com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff ocorrido em 2016. As expectativas eram promissoras e seguiram assim na primeira década dos 2000, com melhorias nos indicadores sociais em termos de redução da pobreza e desigualdade em níveis significativos, tanto em termos estatísticos quanto históricos. O surgimento da nova classe média foi um fenômeno fortemente difundido, estudado e comunicado à sociedade.

Boa parte dos resultados positivos decorriam de uma atuação específica do Estado, a incorporação na sua agenda de atuação da preocupação com as questões de renda. A sistematização de uma política de renda básica condicionada, por meio do programa Bolsa Família, indica um processo de aproximação entre as questões de direitos e deveres da cidadania e da renda básica de modo bastante efetivo na realidade brasileira. Alguns fenômenos, porém, modificaram o contexto no qual a APS foi pensada no início dos anos 2000, de modo preocupante; são eles: a) a virada subjetiva do neoliberalismo, mais sutil e ancorada no intenso desenvolvimento tecnológico ocorrido desde então; b) a intensificação do processo de financeirização, com a consagração da sociedade do desempenho e do consumo, aumentando

também os processos de desigualdade social; c) as modificações do mundo do trabalho diante da nova revolução tecnológica, criando as discussões sobre as novas visões do proletariado sob esgotamento da lógica da contestação por meio do sindicalismo, é o momento do ciberfordismo, do cibertariado e do precariado; d) a agudização das urgências climáticas e ambientais, intensificadas com a pandemia e a discussão sobre o retorno do Estado; e, de modo mais preocupante, e) o retorno da extrema-direita e do conservadorismo, criando os novos populismos e autoritarismos do século XXI, sustentados na difusão sistematizada da desinformação em questionamento aos direitos, à ciência, às artes e à filosofia (Medeiros, 2023; Martins, 2024; Paulani, 2024; Sklair, 2024).

O resultado disso foi que o diagnóstico da APS se tornou mais atual do que nunca, com a urgência da recuperação da agenda de reflexão moral (ético-política) da Administração Pública, tal como realizado pelo MAP, e, principalmente, pela APS também. Em vez disso, o que se viu foi a insistência no debate paradigmático, com a falta da incorporação da discussão internacional, que resultou no apagamento de vertentes críticas e no distanciamento da Administração Pública, como campo do conhecimento, das discussões sobre direitos e deveres (cidadania) e distribuição de renda e riqueza. Nunca se produziu tanto sobre cidadania e desigualdade, só que fora do debate administrativo — a virada kantiana ocorrida no Direito e na Economia não se concretizou. É preciso, agora, compreender as repercussões disso no debate brasileiro, que colocaram novamente Leviatã e Prometeu à disputa, no país.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta tese, procurou-se defender que a abordagem paradigmática da Administração Pública não se sustenta mais, e, assim, esse campo precisa ser repensado epistemológica e ontologicamente segundo uma análise histórica e dialética fundada no resgate da reflexão moral nas ciências sociais. Para tanto, propôs-se, com base no trabalho de Paes de Paula (2015), fazer uma reconstrução epistêmica da Administração Pública passando pelas seguintes etapas: a) recuperação do olhar histórico do campo; b) resgate da perspectiva trilhada pela sociologia da dominação; c) proposição da centralidade do organizar (*organizing*) como princípio unificador da discussão organizacional. A partir disso, foi possível compreender a administração, a gestão e a governança como diferentes modos de dominação utilizados para se organizar a vida humana associada. Isso implicou assumir que a Administração — como ciência — trata das maneiras de como a vida humana associada deveria ser organizada, ou seja, uma postura ética do “dever ser” mobilizada politicamente, que prescreve, por meio da assunção de princípios e teorias, como a sociedade se organiza — um foco normativo, portanto, interseccionado pelos olhares do Direito, da Economia e da Teoria Organizacional.

Para defender essa perspectiva, discutiram-se, no **tópico 5.1**, os pontos que identificam as fragilidades da abordagem paradigmática — o seu anacronismo, o seu universalismo, o seu etnocentrismo, a sua imprecisão e o seu cientificismo, que já indicaram a sua insustentabilidade conforme sugerido na **Proposição G.1**, diante da sua incompatibilidade com a própria proposta original de Thomas Kuhn. Parte desses problemas já haviam sido discutidas no referencial teórico (**tópico 4**), em que se discutiu como a abordagem paradigmática levou a um isolacionismo entre as perspectivas, retratado na tese pela imagem de Janus a segurar um espelho, em que cada face representa uma abordagem (Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública) que possui autopercepções distorcidas de si mesmo e falta de consciência das outras faces, não se compreendendo como um corpo unificado, mas multifacetado (**tópico 4.3**).

Os **tópicos 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5** trataram especificamente da reconstrução epistêmica, tal como sugerido na **Proposição G.2**. Neles, procurou-se demonstrar que a Administração Pública é antiga, possui um histórico que acompanha a formação dos primeiros grupos humanos, e o que

se discute na ciência é o período correspondente ao do surgimento da Administração Pública moderna, cuja evolução foi dialética, em uma disputa entre Estado e Mercados, Direito e Economia, *homo legalis* ou *juridicus* e *homo oeconomicus*. Nessa discussão, conforme tratado no **tópico 5.2**, demonstra-se que a abordagem paradigmática levou a uma guerra de sentidos (logomaquia) entre administração, gestão e governança que esvazia o campo em seu nível teórico. Em seu lugar, propôs-se o resgate da sociologia da dominação weberiana, da ontologia do organizar e da reflexão moral sobre o Estado, tal como lida por Habermas e, eventualmente, em diálogo com reflexões de Foucault e Bourdieu.

No **tópico 5.3**, buscou-se demonstrar como essa reconstrução epistêmica amplia a interpretação da evolução da Administração Pública, retornando à sua origem moderna, na Era das Revoluções de Hobsbawm (**tópico 5.3.1**), a partir da qual ela evoluirá centrada na oposição entre administração e gestão, Estado *versus* Empresas Privadas, sob a predominância do Direito no longo século XIX, para a predominância da Economia e da Gestão, no longo século XX (**tópico 5.3.2**). Ainda no **tópico 5.3.2**, discutiu-se como a evolução dialética entre administração e gestão gera repercussões nos Modelos Napoleônicos e de Westminster, produziram a ciência do Estado como Ciência Jurídica e exportaram essa visão para além da Europa. No **tópico 5.3.3**, demonstra-se que, enquanto a Europa convergia para o domínio do Direito, o debate estadunidense seguiria o caminho da divergência. Três debates, pouco discutidos na literatura brasileira, representam as principais questões do campo nesse percurso: a) a defesa da dicotomia entre política e administração, que embasa a respectiva cisão entre Administração Pública e Ciência Política, seguida pelo debate White-Goodnow sobre Direito, Administração e Gestão; b) o debate Gulick-Simon sobre a administração principiologia e administração como ciência — fundamental para o avanço do gerencialismo; e c) o debate Simon-Waldo sobre a eficiência *versus* democracia na Administração Pública.

Nos tópicos **5.3.2** e **5.3.3**, portanto, demonstra-se o longo arco de afirmação da Administração Pública como tese, segundo um modo predominantemente verticalizado de organizar a dominação social, centrado no Estado, orientado pela noção da esfera pública (comunitária), oriunda de uma reflexão moral, inicialmente voltado para uma leitura ética e política (direitos e deveres como cidadania), sob forte influência do Direito, enfatizando a organização do Estado (Leviatã) como Burocracia, mas que se fragmenta com as três cisões (política *versus* administração, principiologia *versus* ciência e eficiência *versus* democracia). Nos tópicos **5.3.4**

e **5.3.5**, foram apresentados os fundamentos que levaram à **apresentação da Gestão Pública como antítese**, segundo um modo predominantemente verticalizado de organizar a dominação social típico das Empresas Privadas, voltado para os Mercados e orientado pela valorização da esfera privada (Prometeu), oriunda de um positivismo científico que sobrevaloriza a razão instrumental e a técnica, sob forte influência da Economia, enfatizando a organização do Estado (Administração Pública) como uma Burocracia disfuncional. A gestão como antítese, a tese da Administração Pública e três crises: a) crise de identidade; b) crise intelectual; c) crise de legitimidade.

Como fruto desse embate dialético entre Administração Pública (tese) e Gestão Pública (antítese), apresentou-se, no tópico **5.3.6**, o surgimento da **Governança Pública como uma primeira tentativa de síntese**, que parte de uma crise de resultados da Gestão Pública, buscando recuperar parte da argumentação administrativa (política, participação, democracia, Direito) e manter parte da contra-argumentação gerencial (esvaziamento do Estado, ênfase nos mercados, técnica de gestão privada, Economia), propondo um modo predominantemente horizontalizado de organizar a dominação social (em rede, colaboração, coparticipação ou coprodução). Revela-se, assim, que não houve superação entre paradigmas — conforme postulado na **Proposição G.1** —, e sim um permanente embate entre Administração Pública e Gestão Pública, resultando na ascensão da Governança Pública. Após a consolidação da Governança Pública, porém, fixa-se como uma nova tese, como um gerencialismo reinventado, mas ainda enfatizando o esvaziamento do Estado, a sobrevalorização dos mercados e a idealização de se governar sem governo, levando ao extremo a falta de teorização e o excesso de enfoque prático.

À consolidação da Governança Pública se seguiu a Administração Pública retomada como crítica, conforme discutido no **tópico 5.4**, constituindo uma nova antítese, reconhecendo os modos horizontais e verticais de dominação social (sobretudo, tomando para si uma discussão crítica sobre governança), e com posturas de resgate e de reafirmação de posições antigas (reflexão moral, processo histórico). Trata-se da recuperação do fio histórico de desenvolvimento da Administração Pública como parte da reflexão moral (ético-política). Demonstrando a intensificação dessa dinâmica dialética (tese-antítese-síntese), sustentada na **Proposição G.2**, discutiu-se, no **tópico 5.5**, como, ao final do primeiro quarto do século XXI ocorre uma nova síntese, que se pode chamar de um período de **Síntese Neoadministrativa**,

em que se combinam elementos que se vinculam ou herdaram parte da discussão do pensamento administrativo tradicional com elementos das várias abordagens tidas novas, ou que se apresentaram como neófitas à sua época, como é caso dos movimentos da Gestão Pública e da Governança Pública. Assim, teve-se o novo (*neo*) da Gestão e da Governança sintetizado com o tradicional da Administração, formando-se o Noadministrativo.

Da literatura discutida no **tópico 5.5**, concluiu-se que a Síntese Noadministrativa possuiria cinco características principais: a) a visão paradigmática, apesar de ainda presente, é menos rígida; b) gestão e administração são tratados conjuntamente, e não mais como oposições (novo *versus* velho); c) há um reconhecimento cada vez maior da diversidade disciplinar do campo; d) administração, gestão e governança não são vistas como em disputa, mas como complementos; e e) as teorias e propostas surgidas desde meados dos anos 1990 não se enquadram facilmente nos paradigmas tradicionais de Administração Pública, Gestão Pública e Governança Pública.

Uma das principais evidências dessa síntese, conforme analisado no **tópico 5.5**, é encontrada nas principais perspectivas teóricas que surgiram entre os últimos 30 e 35 anos; quais sejam: a) o Estado Neoweberiano (*Neo-Weberian State* – NWS); b) a Gestão do Valor Público (*Public Value Management*); c) o Novo Serviço Público (*New Public Service* – NPS); d) a Administração Pública Híbrida (*Hybrid Public Administration*); e) a Lógica do Serviço Público (*Public Service Logic* – PSL); f) a Administração Pública Comportamental (*Behavioral Public Administration* – BPA); e g) a Escola Constitucional da Administração Pública Americana (ECAPA) (*The Constitutional School of American Public Administration* – CSAPA). O que se averigua em comum a essas vertentes é que, em sua maioria, as pesquisas associadas a elas não tratam mais administração, gestão e governança como questões separadas nem excludentes. E, mesmo que inicialmente algumas tenham sido tratadas como novos possíveis paradigmas, tal visão não tem dominado mais a literatura. São vertentes que combinam temas, métodos e interpretações interdisciplinares, discutem elementos de Administração Pública Tradicional, de Gestão Pública e de Governança Pública. Elas não se enquadram, portanto, em nenhum dos paradigmas convencionais da área.

Entende-se, portanto, que as proposições G.1 e G.2 foram confirmadas. A abordagem paradigmática não é mais sustentável. Em seu lugar, entende-se como mais adequada a análise

dialética, centrada na recuperação do desenvolvimento histórico da reflexão moral (ético-política) do Estado, confluindo para a convergência entre Direito, Economia e Teoria Organizacional, segundo um processo dinâmico de tese, antítese e síntese que conforma uma ciência normativa interdisciplinar que tem na disputa pelo controle do Estado para a determinação da cidadania a sua centralidade.

O caso brasileiro da abordagem paradigmática é discutido no **tópico 6**, a partir de dois problemas, um menor, de tradução (**tópico 6.1**), e um mais grave, de demarcação (**tópico 6.2**), que leva a uma abordagem a-histórica, etapista, que gera apagamentos e termina por ser paradoxal. Questionou-se, então, a absorção da abordagem paradigmática, difundida de modo principal, na versão de Bresser-Pereira, como uma sabedoria convencional, tal como discutido por John Kenneth Galbraith a respeito desse termo. Algo tomado sem que se revisitassem sem pressupostos e proposições.

Com isso, foram apresentados, no **tópico 6.2**, resultados de pesquisas brasileiras que desafiam a sustentabilidade da abordagem paradigmática da Administração Pública no Brasil. A crítica sociológica contemporânea e a pesquisa histórica do Antigo Regime nos Trópicos desafiam a homogeneidade dos 430 anos de vigência da Administração Pública Patrimonialista (**tópico 6.2.1**). A recuperação da discussão da burocracia como um longo processo conflituoso e errático de racionalização, tal como se encontra, no Brasil, em Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta, também desafia a sustentabilidade do paradigma da Administração Pública Burocrática como um evento racional weberiano em 1930 e um evento kafkiano ao final do século XX (**tópico 6.2.2**). Por fim, a própria Administração Pública Gerencial foi atualizada por seu autor, Bresser-Pereira, mas não teve sua discussão devidamente repercutida, e pode ser analisada segundo dois aspectos: a) de um lado, mantém-se a sua visão paradigmática, insiste-se nas reformas administrativas realizadas apenas no século XX, e permanece o diagnóstico etapista; e b) de outro, reaproxima-se a APG da discussão democrática, deixando mais evidenciada a crítica ao neoliberalismo, e aprofunda-se a importância do Estado na dinâmica do novo desenvolvimentismo. As consequências práticas da APG, conforme Cavalcante (2020), também foram ambíguas, mas, de fato, impulsionaram o linguajar gerencial no setor público brasileiro, tendo grande repercussão acadêmica (**tópico 6.2.3**). Acredita-se, porém, que o discutido nesta tese dificulta a defesa da APG como um paradigma ainda vigente, validando-se a **Proposta E.1**.

Por fim, no **tópico 6.3**, demonstrou-se a existência de um fio teórico brasileiro de discussão crítica da Administração Pública, que já se volta para uma possível concepção como ciência normativa, interdisciplinar e direcionada para a reflexão moral (ético-política) no país, a partir das propostas da Administração Pública Societal (**tópico 6.3.1**) e do Movimento da Administração Política (**tópico 6.3.2**). Essas duas abordagens trazem críticas substantivas à Administração Pública brasileira, defendem uma reflexão valorativa do campo, resgatam a sua discussão ética e política bem como apresentam um enfoque mais interdisciplinar. Apesar disso, nenhuma delas parte de uma reflexão especificamente voltada para a análise trilhada pela sociologia da dominação, ou da ontologia do organizar, assim como não se fundam, especificamente, na evolução dialética como forma de desenvolvimento da Administração Pública no país. Diante disso, considera-se que a **Proposta E.2** foi apenas parcialmente comprovada, requerendo novos desenvolvimentos e aprofundamento de pesquisas nesta área. Uma das complementações possíveis pode ser, inclusive, a da proposta por esta tese, cuja argumentação geral resume-se a seguir.

Conforme discutido nesta tese, portanto, pensar a Administração Pública é um reflexo de se pensar o Estado. O modo de se pensar o Estado, porém, foi profundamente modificado com o advento da ciência moderna. Segundo Habermas (1994/2020), pensar o Estado envolve refletir sobre a institucionalização jurídico-política das regras de coexistência na sociedade. No mundo moderno, porém, como o processo de burocratização analisado por Weber demonstra no advento do Estado-Nação, essas regras passam a ser entendidas como **direitos e deveres** garantidos por uma organização capaz de impor a sua efetivação e cobrar o seu cumprimento, por meio de sua infraestrutura racional burocrática, cuja legitimidade racional-legal que lhe fora atribuída inclui o reconhecimento ético da sua autoridade para exercer o monopólio da violência estatal. A partir dessa perspectiva, pensar a Administração Pública envolve reconhecer que o seu centro ontológico é a **cidadania** — um conceito moderno, mas com fundamentações que remetem à Antiguidade Clássica.

Até o século XX, porém, essa reflexão — que fora até a Modernidade dominada pela filosofia moral e que, então, passara para as ciências sociais — tinha sobre si o olhar dominante do Direito. Em meados do século passado, porém, uma ideia-fixa primariamente financeira fará da Economia a perspectiva que se imporá sobre as razões do Estado. Sob essa perspectiva, era necessário retomar o domínio da reflexão estatal porque ele detinha um poder de afetar os

modos de organizar a vida humana associada que a ascensão dos mercados e o surgimento das organizações privadas no capitalismo não alcançavam. Mercados não criam direitos nem cobram deveres, de modo racionalmente legítimo e em larga escala, em uma comunidade jurídico-política determinada, embora afetem os modos de organizar a sociedade segundo sua dominação sobre as formas de produção e distribuição de riqueza (sua dominação econômica). Só que a definição das regras de coexistência (cidadania) afeta as regras de distribuição de riqueza e renda. Não bastava aos mercados, portanto, dominar os modos de organizar a produção e a distribuição desta, para deter o controle total sobre a riqueza e a renda; era preciso dominar a definição da ordem jurídica que a viabiliza, o que implica controlar quem a define, impõe e assegura, o Estado.

Essa oposição entre Estado e Mercados, portanto, estabelece o modo de compreensão da Administração Pública Moderna segundo um processo dialético que envolve as disputas sobre os modos de se organizar a vida humana associada, tal como apresentado na **Proposição G.2**. O século XX, portanto, como século da economia implicará um longo processo de defesa da redução do aparato de infraestrutura do Estado, impondo restrições financeiras aos direitos e desequilíbrios nas definições de deveres. A Economia irá se impor sobre o Direito, mas não dirá como efetivar esse novo modo de se organizar a vida humana associada. A Economia não indicava como reduzir o Estado, apenas justificava a sua redução. Para tanto, outra ciência social deveria surgir, a Administração, voltada para a compreensão dos modos de se organizar (*organizing*) a vida humana associada. Estabelece-se, a partir disso, uma grande disputa entre Direito e Economia, Administração e Gestão, Estado (Leviatã) e Mercados (Prometeu), que culminará em uma proposta paradigmática de evolução da Administração Pública que faz parte do uso instrumental da ciência para fins de dominação. A sua evolução, tal como se buscou demonstrar nesta tese, nunca foi paradigmática — sustentando-se, portanto, a **Proposição G.1** —, mas dialética, em torno de uma disputa que é, acima de tudo, pelo controle do Estado para, por meio do domínio de sua infraestrutura burocrática, poder determinar as regras de coexistência que organizam a vida humana associada — estatuidando a ordem jurídica que conforma os direitos e deveres que afetarão a distribuição de renda e riqueza na sociedade.

Segundo a leitura habermasiana, portanto, existe uma disputa racional sobre o Estado, que era favorável ao Direito desde o advento da Modernidade, e passará a ser favorável à Economia, de modo cada vez mais radical — afastando-se do liberalismo clássico — principalmente, ao

final do século XX. A transição do domínio jurídico-político do Estado para o econômico-gerencial se fundamenta na oposição neoliberal ao Estado de Bem-Estar Social, que passa a ser compreendido como um Estado em que os direitos pressionam financeiramente o setor público, de modo insustentável. Apenas alegar isso, porém, não basta à mobilização sociopolítica. Em um mundo Moderno, marcado pelo advento do positivismo científico cuja ênfase no lado instrumental da razão afasta da ciência a sua reflexão moral (ético-política), é preciso mostrar que não se tratava de uma mera posição política elitista e impopular, mas de uma verdade inquestionável, por ser cientificamente fundamentada. Conforme Jessé Souza (2022, p. 10) afirma, “todas as elites do mundo procuram justificar ‘cientificamente’ sua ação concreta como desejável ou de interesse de todos”. Habermas (1994/2020) já havia demonstrado que o discurso da Modernidade é diferente porque ele não busca mais validação no sobrenatural ou no tradicional; sua legitimação se dá pela razão, e o local privilegiado da legitimação racional dos discursos da Modernidade, após o iluminismo, é dado pela ciência³¹⁹.

Nesse caso, a Economia Neoclássica e, depois, a Neoliberal apresentarão as razões científicas para um modo de organizar a sociedade com um Estado menor — dominado pelos interesses da classe empresarial privada. Caberá uma ciência das práticas organizativas apresentar um aparato de como realizar esse esvaziamento. Essa ciência surgirá já premida entre a diferenciação dos espaços públicos e privados marcados pela disputa entre Estado e Mercados no processo de dominação social instaurado na Modernidade. A *Dual Revolution* moderna que culmina na ascensão do Estado-Nação como lócus da dominação racional burocrática pública, e nas Empresas Privadas como a dominação racional burocrática privada, ensejará a criação de uma ciência moderna que já nasce cindida, entre Administração Pública e Administração Privada. No seu lado público, ela surge dominada ainda sob a influência da reflexão jurídica como ciência, mas já pressionada a apresentar respostas econômicas para a organização da vida humana associada. Uma posição que permanecerá assim até meados do século XX, quando a visão empresarial irá se impor como olhar hegemônico, como gestão (*management*). A dialética administração (*administration*) e gestão (*management*) guiará a evolução da Administração Pública a partir de então.

³¹⁹ De acordo com Foucault (1982/2010, p. 21), “a *Aufklärung*”, ou seja, o iluminismo, é um “acontecimento singular que inaugura a modernidade europeia”, mas que também se mostra como algo que se tornará perene na vida social, ao passar a reivindicar permanentemente para si, a partir de então, “o desenvolvimento e a instauração das formas de racionalidade e de técnica, a autonomia e a autoridade do saber”. É o advento da tecnociência como elemento de controle e de legitimação racional do mundo social.

A Gestão Pública que surgirá como antítese gerencial ao modo de organizar da administração não se consolida, portanto, como uma solução teórica bem-acabada, mas como solução pragmática, voltada para o domínio imediato do Estado. E, partir de então, um longo processo de esvaziamento teórico se deu, em uma profusão de conceitos genéricos, pouca comprovação empírica, muitos jargões gerenciais e um abandono das questões filosóficas de ordem ontológica e epistemológicas fundamentais a qualquer ciência. De outro lado, apesar desse esvaziamento, era preciso defender a mudança como cientificamente correta — a linguagem dominante do mundo moderno racionalizado —, pois essa é uma premissa da nova ordem dada pela Modernidade. Conforme Habermas (1981/2012a; 1981/2012b; 1985/1998) discute, parecer científico é um trunfo argumentativo moderno. Era preciso, então, demonstrar que toda a defesa da Gestão Pública não se tratava de uma crítica política isolada, nem de uma experimentação irracional, mas de uma inquestionável comprovação científica. Conforme Habermas (1994/2020) analisou, era preciso um olhar científico que retomasse para si a razão prática antes dominada pela reflexão moral. Era preciso demonstrar que a Administração Pública carecia, então, de cientificidade, o que foi feito de modo demasiadamente influente por Hebert Simon, gerando o ponto de divisão necessário que cindiu a evolução do campo, ao mesmo tempo que aproximou, em um só tempo, Economia, Direito e Teoria Organizacional sob uma perspectiva positivista.

A sistematização dessa mudança de perspectiva foi buscada na influente obra de Thomas Kuhn (1962/1970) sobre filosofia da ciência, que trouxe para a Administração Pública a abordagem paradigmática. Assim, a perspectiva então emergente de teorização sobre a Administração Pública, naqueles anos 1980 — que entendia o governo como um problema —, passou a ser defendida, a partir da década de 1990, como uma evolução técnico-científica. Era o triunfo racional da revolução científica paradigmática. Tratava-se do advento da Gestão Pública como um novo paradigma científico, em oposição à velha, tradicional, ineficiente e obsoleta Administração Pública. Um paradigma que é tanto científico quanto prático. Como as expressões “gestão pública” e “administração pública” eram, porém, razoavelmente intercambiáveis até então, para diferenciá-las, adotou-se o termo Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Sua fundamentação teórica seria a das Ciências Econômicas; e sua fundamentação prática, a da técnica gerencial das empresas privadas. Ao final dos anos 1990, um mundo multipolar se formava, e os múltiplos agentes (do mercado e dos organismos internacionais) demandariam uma nova evolução, e esta mesma Gestão Pública reinventar-se-

ia como Governança Pública. Com isso, toda a teorização atual existente seguiu razoavelmente uma ideia de pensamento sobre a Administração Pública que a debate sob o enfoque paradigmático.

Na década de 1990, o triunfalismo paradigmático atingiu o seu ápice, e grande parte dos países do mundo havia experimentado algum tipo (ou mais de um tipo) de reforma gerencial, sustentada por este discurso científico paradigmático que combinava Economia e Gestão. As posições de Francis Fukuyama (1992) e Samuel Huntington (1997) sintetizaram esse momento. Era o fim da história e o triunfo do Ocidente. O capitalismo vencera o socialismo, o Estado Neoliberal vencera o Estado de Bem-Estar Social, e a Gestão Pública vencera a Administração Pública (Adascalitei; Morano, 2016; Silva, 2019). Só que as turbulências sociais e ambientais que ocorreram na transição do século XX para o XXI reavivaram as exigências pelo fim do neoliberalismo³²⁰. Em todas essas crises, porém, o governo que era tido como o problema foi (e continua sendo) acionado para buscar uma solução. Um padrão que se repetiu, de crise em crise.

A desigualdade socioeconômica — problema que fizera nascer o Estado de Bem-Estar Social contra o qual o neoliberalismo se insurgiu — tornou-se ainda mais patente e crônica (Stiglitz, 2012; 2019; Piketty, 2015; 2019; Milanović, 2016; 2019). Ainda assim, os Estados de Bem-Estar Social foram reformados nos países desenvolvidos sob o argumento da pressão financeira e sob o enfoque paradigmático da Administração Pública, ou nem se consolidaram, como nos países em desenvolvimento (Levi-Faur, 2014; Gurgel; Justen, 2021).

Conforme se demonstrou nesta tese, quando se olha para a abordagem paradigmática, não é fácil identificar essas crises, debates e reivindicações do Estado. O que se tem é uma defesa de “modelos de gestão”, um hierarquizado, impessoal, formal e especializado (Administração Pública); outro flexível, dinâmico, enxuto e de resultados (Gestão Pública), sendo que este, depois, teria evoluído para uma versão em rede, participativa, interativa e de coprodução (Governança Pública) (Brudney; England, 1983). Só que a história, das ideias e dos momentos

³²⁰ Era o fim da crença na “teoria do ‘U invertido’” de Simon Kuznets que previra que “o processo de desenvolvimento provocaria primeiro o aumento, seguido pelo momento de estabilidade e, por fim, o de redução da desigualdade” (Souza, 2018, p. 75), o que formava um gráfico em forma de montanha, ou de um U invertido, desta maneira: ∩. O que o capitalismo apresentou, e foi confirmado por diversas pesquisas econômicas, foi o crescimento econômico com aumento da desigualdade social e concentração de renda, tal como discutido por Piketty (2015; 2019), Milanović (2019) e Stiglitz (2019).

de institucionalização, não corrobora essa visão. Não existe um modo de organizar que não almeje um resultado (não faz sentido falar em gestão para resultados, pois isso significaria haver modos de gestão que não almejam resultado algum). Tampouco faz sentido defender que somente no alvorecer do século XXI a humanidade organizou esforços de ação coletiva que combinem estruturas públicas e privadas (governança); e, menos ainda, defender que não há mais estruturas burocráticas (impessoais, hierarquizadas, especializadas e formais) no mundo atual. Mais do que isso, porém, a Administração Pública se tornou refém das propostas paradigmáticas, que não param de surgir. Enquanto isso, ao largo deste debate, segue-se debatendo (e perdendo) direitos e deveres limitados por questões financeiras, promovendo reformas das burocracias do Estado e mudanças políticas. A teoria da Administração Pública parece não ter apenas se esvaziado, mas ter se descolado das urgências do debate atual.

Esta tese buscou demonstrar que, quando se olha para as disputas pelo Estado, outra história da Administração Pública é contada, como teoria e prática. O que a história da Administração Pública centrada na disputa pelo controle do Estado indica é que o que se disputa não é a teoria científica de modelos de gestão, mas o domínio do Estado para determinar a distribuição simultânea de direitos, de deveres e de riqueza na sociedade. Assim, como não estava sendo possível eliminar o governo devido à necessidade de intervenção para a contenção de crises, não se tratava apenas de apontar a falta de cientificidade da Administração Pública tradicional ou o tamanho insustentável do Estado. Não se queria uma eliminação total do setor público, mas se queria eliminar o Estado que forçasse o reequilíbrio de direitos, de deveres e de riqueza na sociedade. Diante disso, o foco não era eliminar o Estado, mas controlá-lo a seu favor.

A assunção da abordagem paradigmática trouxe consequências para a Administração Pública. Ela fez da história intelectual da Administração Pública uma história de apagamentos. Primeiro, tentou-se apagar a discussão política em defesa do cientificismo da técnica gerencial. Depois, apagou-se a própria história, tornando-a uma visão a-histórica, que considera como antigos fenômenos sociais que são recentes (como o advento da Administração Pública moderna chamada de “velha”, “antiga” ou “tradicional”) e como recentes ou novos fenômenos que são antigos (como a discussão sobre governança). Apagaram-se, então, a geografia e a diversidade, pois a história contada pela abordagem paradigmática é a história do Ocidente, dominada, sobretudo, pelo pensamento anglo-saxão, definida em modelos generalistas. Além disso, apagaram-se também seus principais questionamentos, não difundindo as escolas e os

pensamentos científicos críticos e alternativos, que não são citados nas suas principais obras (livros e artigos). Mais recentemente, vem se apagando o próprio Estado da discussão, como o fazem algumas variações teóricas da governança pública. E, por fim, apagou-se sua própria teoria, perdida em conceituações genéricas — quase de senso comum.

Aparentemente, a abordagem paradigmática legou um positivismo estrito à Administração Pública, que rechaça a ética e a política — à maneira que nenhuma outra ciência social adota mais. Nesse período, a teoria econômica avançou sobre todas as outras ciências sociais, discutindo burocracias e a questão organizacional, principalmente, com as perspectivas neoinstitucionalistas, apropriando-se do Direito com a supervalorização do direito de propriedade como único espaço possível de ação estatal, e, por fim, com a determinação das limitações e possibilidades da realidade política por meio da Escolha Pública, da Escolha Social e da Ação Coletiva (Posner, 1974; 1975; 1987; 1997; 2005; 2010). Habermas (2012) e Bourdieu (2020), portanto, parecem ter razão ao entenderem que a Economia coloniza o pensamento social e se torna a nova escolástica que tudo domina.

Quando se recupera o olhar histórico — enfatizando os marcos institucionais da evolução da Administração Pública como infraestrutura burocrática do Estado bem como da evolução de suas ideias —, a abordagem paradigmática é posta em xeque. Toda uma complexidade antes apagada reaparece. Passa a ser possível identificar esses apagamentos e trazer suas contribuições de volta à luz, assim como se torna evidente que, em sua origem, a Administração Pública se pauta por pensar as possibilidades de efetivação das regras de convivência social na vida humana associada, com a determinação dos direitos e deveres da comunidade política. Além disso, torna-se evidente que, para se explicar como tais contradições de ódio e chamamento ao Estado coexistem, é preciso recuperar interpretações mais fiéis à reflexão das burocracias como forma de poder, tal como Bourdieu (2020) e Habermas (2012a; 2012b) o fizeram fora do Brasil, e Tragtenberg (2005; 2006), Guerreiro Ramos (1981/2022) e Prestes Motta (1986) o fizeram no país.

Assim, é possível ver que não se trata apenas de um debate científico, mas de uma disputa direta sobre o domínio do Estado para determinar os limites e as possibilidades da cidadania, a partir da sua viabilização pela infraestrutura da Administração Pública. Uma disputa em que o domínio do Estado pode não ser suficiente, pois ainda se disputa a dominação social simbólica

que legitime a própria dominação como necessária. Como Jessé Souza (2022, p. 15) afirma, em um resgate crítico da teoria weberiana: “os ricos e felizes, em todas as épocas e em todos os lugares, não querem apenas ser ricos e felizes. Eles querem saber que têm o direito à riqueza e à felicidade”. É preciso recolocar a Administração Pública, portanto, dentro da discussão sobre as formas de dominação social para compreendê-la como parte de um movimento que Foucault (1982/2010, p. 46) qualificou de uma disputa pelo controle da “alma do Príncipe”. É preciso controlar o Príncipe, para se dominar o Leviatã, e dominar o Leviatã para se determinar quem pode mais ou pode menos em termos de existência material e simbólica no mundo. O problema é que o Leviatã não disputa o mundo sozinho; com ele existe Prometeu.

“Os mitos nos alertam que a luta e a exploração do conhecimento são atos perigosos”, afirma o historiador David Landes (1968, p. 555), ao apresentar o desenvolvimento organizacional do mundo industrializado como um Prometeu desacorrentado. Prometeu cumpriu um papel fundamental na formação da humanidade segundo a mitologia grega. Foi ele que roubou o fogo de Héstia para dá-lo à humanidade a fim de lhe conceder uma vida melhor, o que lhe custou uma punição severa, sendo eternamente acorrentado no monte Cáucaso, onde uma águia lhe devora o fígado que se regenera todos os dias, apenas para ser comido novamente. Para Landes (1968), as forças do mercado são tão fortes quanto o fogo de Héstia roubado por Prometeu, na mitologia grega. O domínio do fogo confere à humanidade a sua possibilidade de autonomia e evolução, de impor o seu domínio sobre a natureza, permitindo aquecer-se, alimentar-se melhor, cunhar moedas, mas também construir armas e se destruir. O fogo simboliza, portanto, a humanidade se impondo sobre o mundo a partir do domínio do conhecimento. Só que, como Landes (1968) discute, domínio é poder, e a disputa pelo conhecimento faz com que a humanidade se volte contra si mesma, querendo sempre mais, portanto, desejando desacorrentar Prometeu.

O desenvolvimento técnico-científico da Revolução Industrial simboliza, para Landes (1968), Prometeu sendo desacorrentado e se pondo em conflito direto com a possibilidade de dominação de um Leviatã. Prometeu (os mercados) e Leviatã (o Estado) disputam, a partir de então, o domínio e a intervenção na vida social, o controle do fogo de Héstia. O Leviatã, porém, possui um príncipe que o comanda. Prometeu, todavia, segue livre, desacorrentado, e mais do que isso, consciente de que, se ele não pode dominar o Leviatã, ele pode disputar o controle da

alma do Príncipe. O Leviatã, de sua parte, sabe que, se não pode acorrentar Prometeu, pode lhe impor limites. Essas posições e os debates que se seguem a elas permanecem em aberto.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, D. Old world, new world: the evolution and influence of foreign affairs think-tanks. **International Affairs**, v. 90, n. 1, p. 125–142, 2014. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12099>
- ABERBACH, J. Public Service and Administrative Reform in the United States: The Volcker Commission and the Bush Administration. **International Review of Administrative Sciences**, v. 57, n. 3, p. 403–419, 1991. <https://doi.org/10.1177/002085239105700307>
- ABRAMO, G.; D'ANGELO, C. Evaluating research: from informed peer review to bibliometrics, **Scientometrics**, v. 87, n. 3, p. 499–514, 2011. <https://doi.org/10.1007/s11192-011-0352-7>
- ABRAMOVAY, P.; LOTTA, G. **A democracia equilibrista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022
- ABRITA, M.; SILVA, W. Patrimonialismo e estamento burocrático no Brasil contemporâneo: debate baseado em Florestan Fernandes e Raymundo Faoro. **GeoTextos**, v. 14, 2018. <https://doi.org/10.9771/geo.v14i1.25947>
- ABRUCIO, F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser-Pereira, L.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7 ed. 5ª. Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 173–199.
- ABRUCIO, F. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, 1996.
- ABRUCIO, F. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente. **Cadernos ENAP**, no. 10. Brasília: ENAP, 1997.
- ABRUCIO, F. Trajetória recente da Administração Pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP. Edição Especial Comemorativa**, p.67–86, 2007.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira, In: Pires, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea/Enap, 2018, p. 23–58.
- ADAMS, G. (1992). Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration. *Public Administration Review*, 52(4), p. 363–373. <https://doi.org/10.2307/3110396>
- ADEOLA, A.; MUTUA, M. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Democracy, Governance and Justice in Africa**. Cham: Palgrave MacMillan, 2022.
- ADORNO, T. (1944). **Indústria cultural e sociedade**. 5ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- ADORNO, T. (1951). **Minima moralia**. Lisboa: Edições 70, 2001.
- ADORNO, T. (1972) Sobre la objetividad en ciencias sociales. In: ADORNO, T. **Epistemología y ciencias sociales**. Madrid: Cátedra, 2001. p. 37–43.
- ADORNO, T. (1969). **Palavras e sinais: modelos críticos 2**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- AGAZZI, E. Introduction: The conceptual knots of the realism debate. In: AGAZZI, E. **Varieties of scientific realism**. Cham: Springer, 2017, p. 1–17.

- AGAZZI, E. Epistemology and the social: a feedback loop. AGAZZI, E.; ECHEVERRÍA, J.; GÓMEZ RODRÍGUEZ, A. (Ed.). **Epistemology and the social**. Amsterdam: Rodopi, 2008. p. 19–31.
- AKERLOF, G.; SHILLER, R. **Animal spirits**. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- AKERLOF, G.; SHILLER, R. **Phishing for Phools**. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- ALESINA A. The political economy of high and low growth. In: WORLD BANK (Ed.), **Annual World Bank Conference on Development Economics 1997**, International Bank for Reconstruction and Development, 1998, p. 217–237.
- ALEXANDER, J.; STIVERS, C. Racial Bias: A Buried Cornerstone of the Administrative State. **Administration & Society**, v. 52, n. 10, p. 1470–1490, 2020 <https://doi.org/10.1177/0095399720921508>
- ALEXIUS, S.; ÖRNBERG, J.; GROSSI, G. Logics and Practices of Board Appointments in Hybrid Organizations: The Case of Swedish State-Owned Enterprises, In: ALEXIUS, S.; FURUSTEN, S. (Eds.). **Managing hybrid organizations**. Cham: Palgrave MacMillan, 2019, p. 157–178 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95486-8>
- ALIGICA, P. Public Administration from “intellectual crisis” to contemporary “governance theory”, In: TARKO, V.; LEMKE, J. (Eds.). **Elinor Ostrom and The Bloomington School**. Montreal: McGill Queen’s University Press, 2021, p. 137–151.
- ALIGICA, P. Public Administration, Public Choice and the Ostros: The Achievements, the Failure, the Promise. **Public Choice**, v. 163, n. 1–2, p. 111–127, 2015 <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0225-8>
- ALIGICA, P.; BOETTKE, P. **Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School**. London: Routledge, 2009.
- ALLEN, L. **The management profession**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1964.
- ALLEN, R.; HEMMING, R.; POTTER, B. (Eds.). **The International Handbook of Public Financial Management**. London: Palgrave MacMillan, 2015
- ALMEIDA, A. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALMEIDA, P. O neoliberalismo e a crise dos Critical Legal Studies. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, p. 2229–2250, 2018. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/7420>
- AMADAE, S.; MESQUITA, B. The Rochester School: the origins of positive political theory, **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 269–295, 1999 <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.269>
- ANDERSEN, L. Public administration and political science: From monogamous marriage to professional partnership, **Governance**, v. 35, n. 4, p. 999–1004, 2022 <https://doi.org/10.1111/gove.12733>
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1–19, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000100003>
- ANDRÉS, A. **Measuring Academic Research**. Oxford: Chandos Publishing, 2010.
- ANDREWS, C. Revisiting Guerreiro Ramos’s the New Science of Organizations through Habermasian Lenses: A Critical Tribute. **Administrative Theory & Praxis**, v. 22, n. 2, p. 246–272, 2000 <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643450>
- ANDREWS, C.; BARIANI, E. (2010). As marcas da nascença: a Administração Pública da Colônia à República Velha. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, p. 13–37.
- ANDREWS, C.; KOUZMIN, A. (1998). O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, v. 45, p. 97–129, 1998 <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300005>

- ANDREWS, R.; BOYNE, G.; LAW, J.; WALKER, R. Strategy structure and process in the public sector: a test of the miles and snow model, **Public Administration: An International Quarterly**, v. 87, n. 4, p. 732–749, 2009 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01760.x>
- ANDREWS, R.; ESTEVE, M. Still Like Ships That Pass in the Night? The Relationship Between Public Administration and Management Studies. **International Public Management Journal**, v. 18, n. 1, p. 31–60, 2015 <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.972483>
- ANDRIAS, K. Janus's Two Faces, **Supreme Court Review**, 2019 <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3378102>
- ANSELL, C.; TORFING, J. (Eds.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2022.
- ANTER, A. **Max Weber's Theory of the Modern State**. New York: Palgrave MacMillan, 2014.
- ARAÚJO, P.; PEREIRA, J. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal, **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1179–1199, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500001>
- ARAÚJO, V. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Texto para Discussão 45**. Brasília: Enap, 2002.
- AREFEEN, I.; ISLAM M.; AHMED, S. Historical Development and Future Prospects of Comparative Public Administration. In: ÖNDER, M.; NYADERA, I; ISLAM, M. (Eds.) **The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration**. Singapore: Palgrave MacMillan, 2022, p. 17–50.
- ARENDT, H. (1951). **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARENDT, H. (1958). **A condição humana**. 10ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARENDT, H. **Between past and future**. New York: The Viking Press, 1961.
- ARIELY, D. **Previsivelmente Irracional**. Alfragide: estrelapolar, 2008.
- ARISTIGUETA, M. Reinventing State Government: Managing for Results. **Public Administration Quarterly**, v. 26, n. 1/2, p. 147–173, 2002. <https://doi.org/10.1177/073491490202600202>
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Sistema de Informações do Arquivo Nacional – SIAN (base de dados). **Memória da Administração Pública Brasileira – MAPA** (módulo). Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://shre.ink/8rF5>.
- ARRIGHI, G. **The long twentieth century**. London/New York: Verso, 1994.
- ARROW, K. (1951). **Social Choice and Individual Values**. New York: Yale University Press, 2012.
- ARRUDA, G.; COSTA, A. (2022). A administração pública gerencial: análise da experiência das serventias extrajudiciais no brasil, **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 1, p. 56–78, 2022 <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2022.v8i1.8848>
- ASADUZZAMAN, M.; VIRTANEN, P. (2018). Governance Theories and Models. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 2907–2919. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- AUCOIN, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115–137, 1990, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- AUCOIN, P. New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. **Governance**, v. 25, n. 2, p. 177–199, 2012 <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01569.x>
- ÁVILA, H. **Theory of legal principles**. Dordrecht: Springer, 2007.

- AYALA, C. Theories of Big Business in American Society. **Critical Sociology**, v. 16, n. 2–3, p. 91–119, 1989 <https://doi.org/10.1177/089692058901600206>
- AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. A redução sociológica em *status nascendi*: os estudos literários de Guerreiro Ramos publicados na revista cultura política. **Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 52, p. 47–68, 2010 <https://doi.org/10.1590/S1984-92302010000100003>
- BABB, S. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor, **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 268–297, 2013 <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2011.640435>
- BACHELARD, G. (1938). **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- BACHELARD, G. (1971). **A epistemologia**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BAEHLER, K. (Ed.). **The Oxford handbook of governance and public management for social policy**. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- BAEHLER, K. Introduction to the handbook. In: BAEHLER, K. (Ed.). **The Oxford handbook of governance and public management for social policy**. Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 3–22.
- BAILEY, M. Minnowbrook II: An End or a New Beginning? **Public Administration Review**, v. 49, n. 2, 1989. <https://doi.org/10.2307/977353>
- BAINBRIDGE, S. **The New Corporate Governance in Theory and Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BAIOCCHI, G. Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance. **American Sociological Review**, v. 68, n. 1, p. 52–74, 2003 <https://doi.org/10.2307/3088902>
- BALIBAR, É. **Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique**. Paris: Presses universitaires de France, 2011.
- BALL, R. **An Introduction to Bibliometrics**. Cambridge: Elsevier, 2018.
- BALLA, S.; LODGE, M.; PAGE, E. (Eds.) **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- BALLA, S.; LODGE, M.; PAGE, E. What Makes a Classic? Identifying and Revisiting the Classics of Public Policy and Administration. In: BALLA, S.; LODGE, M.; PAGE, E. (Eds.) **The Oxford handbook of classics in public policy and administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 1–11.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. **A economia dos pobres**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.
- BARBER, M. **Delivering better outcomes for citizens**. London: OGL, 2017.
- BARBOSA, M. Guerreiro Ramos: o personalismo negro. **Tempo Social**, v. 18, n. 2, p. 217–228, 2006 <https://doi.org/10.1590/S0103-20702006000200011>
- BARLOW, J.; RÖBER, M. (1996), Steering not rowing: Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany, **International Journal of Public Sector Management**, v. 9, n. 5/6, p. 73–89, 1996 <https://doi.org/10.1108/09513559610146366>
- BARNARD, C. **Organization and Management**. Cambridge: Harvard University Press, 1948.
- BARNARD, C. **The functions of the executive**. London: Oxford University Press, 1938.
- BARRAKET, J.; KEAST, R.; FURNEAUX, C. **Social Procurement and New Public Governance**. London/New York: Routledge, 2016.
- BARTOLINI, S. New Modes of European Governance: An Introduction. In: HÉRITIER, A.; RHODES, M. (Eds.) **New Modes of Governance in Europe**. New York: Palgrave MacMillan, 2011, p. 1–18.

BARZEL, Y.; KOCHIN, L. Ronald Coase on the Nature of Social Cost as a Key to the Problem of the Firm, **Scandinavian Journal of Economics**, v. 94, n. 1, p. 19–31, 1992.

BARZELAY, M. **A gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design**. Brasília: Enap, 2021.

BARZELAY, M. Origins of the New Public Management: An international view from public administration/political science, In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. (Eds.). **New Public Management: Current trends and future prospects**. London: Routledge, 2002, p. 15–33.

BARZELAY, M. **The New Public Management**. Berkeley: University of California Press, 2001.

BARZELAY, M.; THOMPSON, F. Back to the future: Making public administration a design science. **Public Administration Review**, v. 70, p. s295–s297, 2010 <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02290.x>

BASTOS, C.; OLIVEIRA, B. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: ARAÚJO, V.; MATTOS, F. (Orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 21–51.

BATTAGLIO JR., R.; BELARDINELLI, P.; BELLÉ, N.; CANTARELLI, P. Behavioral Public Administration *Ad Fontes*: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. **Public Administration Review**, v. 79, n. 3, p. 304–320, 2019 <https://doi.org/10.1111/puar.12994>

BAUMOL, W. (1961). What Can Economic Theory Contribute to Managerial Economics? **The American Economic Review**, v. 51, n. 2, p. 142–146, 1961 <http://www.jstor.org/stable/1914477>

BECHELAINE, C.; SILVEIRA, M.; NEVES, C. (2014). O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados, **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 455–473, 2014 <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i4.107>

BEDDELEEM, M. Recoding Liberalism: Philosophy and Sociology of Science against Planning. In: PLEHWE, D.; SLOBODIAN, Q.; MIROWSKI, P. (Eds.) **Nine Lives of Neoliberalism**. London/New York: Verso, 2020, p. 21–45.

BEDEIAN, A. A Historical Review of Efforts in the Area of Management Semantics, **The Academy of Management Journal**, v. 17, n. 1, p. 101–114, 1974 <https://doi.org/10.2307/254775>

BЕКKE, H. What is public management? In KOONINMAN, J.; ELIASSEN, K. (Eds.). **Management Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience**. London: Sage Publications, 1987, p. 17–32.

BENDIX, R. Bureaucracy: The Problem and Its Setting. **American Sociological Review**, v. 12, n. 5, p. 493–507, 1947 <https://doi.org/10.2307/2086730>

BEREND, I. **An economic history of Twentieth-Century Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BEREND, I. **Economic History of a Divided Europe**. London/New York: Routledge, 2020.

BERLE, A.; MEANS, G. (1932). **The modern corporation and private property**. New Jersey: Transaction Publishers, 1999.

BERTELLI, A.; RICCUCCI, N. What Is Behavioral Public Administration Good For? **Public Administration Review**, v. 82, n. 1, p. 179–183, 2022 <https://doi.org/10.1111/puar.13283>

BERTUCCI, G. History of United Nations Programme on Public Administration. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 6048–6058 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>

BEST, B.; BONEFELD, W.; O’KANE, C. Introduction: Key Texts and Contributions to a Critical Theory of Society. In: BEST, B.; BONEFELD, W.; O’KANE, C. (Eds.). **The SAGE Handbook of Frankfurt School Critical Theory**. London: Sage Publications, 2018, p. 1–16.

- BEVIR, M. The Construction of Governance. In: BEVIR, M.; TRENTMAN, F. **Governance, consumers and citizens**. New York: Palgrave MacMillan, 2007, p. 25–48.
- BEVIR, M. **The SAGE Handbook of Governance**. London: SAGE Publications, 2011.
- BEVIR, M.; RHODES, R. **Governance Stories**. London/New York: Routledge, 2006.
- BEVIR, M.; TRENTMAN, F. Introduction: Consumption and Citizenship in the New Governance. In: BEVIR, M.; TRENTMAN, F. **Governance, consumers and citizens: agency and resistance in contemporary politics**. New York: Palgrave MacMillan, 2007, p. 1–22.
- BEZES, P. Seeing Public Bureaucracies Like a Sociologist: (A Plea Towards) Reconnecting Sociology and Public Administration. In: BOUCKAERT, G.; JANN, W (Eds.), *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Leuven University Press, 2020, p. 163–186. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.13>.
- BHANOT, S.; LINOS, E. (2020). Behavioral Public Administration: Past, Present, and Future. **Public Administration Review**, v. 80, n. 1, p. 168–171, 2020 <https://doi.org/10.1111/puar.13129>
- BICALHO, M. Conquista, mercês e poder local: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime. **Almanack Braziliense**, v. 2, p. 21–34, 2005.
- BILLIS, D. From welfare bureaucracies to welfare hybrids. In: BILLIS, D. (Ed.) **Hybrid organizations and the third sector**. New York: Palgrave MacMillan, 2010, p. 3–24.
- BINDAS, K. **The New Deal and American Society, 1933-1941**. New York/London: Routledge, 2021
- BINENBOJM, G. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo Paradigma para o Direito Administrativo, In: SARMENTO, D. (Org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 117–169.
- BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BIRNBAUM, R. The Life Cycle of Academic Management Fads. **The Journal of Higher Education**, v. 71, n. 1, p. 1–16, 2000. <https://doi.org/10.2307/2649279>
- BITENCOURT NETO, E. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI, **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 207–225, 2017 <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.49773>
- BJÖRKMAN, J. South Asian and Western Administrative Experience: The Past in the Present, In: PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2012, p. 241–254.
- BLACKMAN, D. **Handbook on performance management in the public sector**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021.
- BLANCO, F.; NICKELS, A. Intellectual legacy of Guy B. Adams: Contributions to public Administration Theory and Praxis. **Administrative Theory & Praxis**, v. 45, n. 4, p. 359–374, 2023 <https://doi.org/10.1080/10841806.2023.2234253>
- BLAU, P. **The dynamics of bureaucracy**. Chicago: The Chicago University Press, 1955.
- BLAUG, M. Kuhn Versus Lakatos, or Paradigms Versus Research Programmes in the History of Economics. **History of Political Economy**, v. 7, n. 4, p. 399–433, 1975. <https://doi.org/10.1215/00182702-7-4-399>
- BLUMI, I. **Destroying Yemen**. Oakland: University of California Press, 2018.
- BOEIRA, S.; CAMPOS, L.; FERREIRA, E. Redes de catadores-recicladores de resíduos em contextos nacional e local: do gerencialismo instrumental à gestão da complexidade? **Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 43, p. 37–55, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000400002>
- BOESCHE, R. Kautilya's "Arthasāstra" on War and Diplomacy in Ancient India. **The Journal of Military History**, v. 67, n. 1, p. 9–37, 2003 <http://www.jstor.org/stable/3093167>

- BOETTKE, P.; CLARK, J.; KROENCKE, J. Academic Entrepreneurship in Sometimes Hostile Environments. James Buchanan and the Virginia School of Political Economy. **Independent Review**, v. 27, n. 1, p. 121–140, 2022.
- BOGUI, F. (Ed.). **Handbook of Governmental Accounting**. New York: CRC Press, 2008.
- BÖHM, F.; WEIGAND, C. Rule of Law in public administration: building up an administrative legal system in the south Caucasus. In: KIRSCH, R.; SIEHL, A.; STOCKMAYER, A. (Eds.), **Transformation, Politics and Implementation**. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2017, p. 221–246 <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941tdt.14>
- BOLOGNESI, T.; PINTO, F.; FARRELLY, M. (Eds.). **Routledge handbook of urban water governance**. London: Routledge/Earthscan, 2022.
- BOOTH, A. **Living Standards in Southeast Asia: Changes over the Long Twentieth Century, 1900–2015**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2019.
- BORG, S.; ATTARD, F.; FREMEAUX, P. (Eds.). **Research handbook on ocean governance law**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2022.
- BORGES, J. **Historia universal de la infamia**. Buenos Aires: Emecé Editores, 1967.
- BORINS, S. New Public Management, North American style. In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management**. London: Routledge, 2002, p.181–195.
- BOSCHI, R. Capacidades estatais como desafio para políticas públicas. In: CASTRO, A.; FILGUEIRAS, F. (Eds.). **Estado no século XXI**. Brasília: Enap, 2018, p. 365–397.
- BOSE, S. **Asia after Europe: Imagining a Continent in the Long Twentieth Century**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2024.
- BOSSARD, J. University Education for Business-A Survey. **The Journal of Business of the University of Chicago**, v. 4, n. 3, p. 64–77, 1931 <http://www.jstor.org/stable/2349441>
- BOTELHO, A. Teoria e história na sociologia brasileira: a crítica de Maria Sylvia de Carvalho Franco. **Lua Nova**, v. 90, p. 331–366, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000300012>
- BOTELHO, T. Da administração pública burocrática à gerencial: O desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, 6(1), e-202009, 2020, Recuperado de <https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4314>
- BOTELHO, T.; HELD, T. (2021). Da administração pública burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. **Revista do Direito**, v. 63, p. 163–185, DOI <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i63.14712>
- BOTTOM, K.; DIAMOND, J.; DUNNING, P.; ELLIOTT, I. (Eds.). **Handbook of Teaching Public Administration**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2022.
- BOUCHER, S.; HALLIN, C.; PAULSON, L. (EDS.). **The Routledge handbook of collective intelligence for democracy and governance**. London/New York: Routledge, 2023.
- BOUCKAERT, G. From Public Administration in Utopia to Utopia in Public Administration. In: BOUCKAERT, G.; JANN, W. (Eds.). **European Perspectives for Public Administration: The Way Forward**. Leuven: Leuven University Press, 2020, p. 71–84. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.8>
- BOUCKAERT, G. La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? **Revue française d'administration publique**, v. 105–106, n. 1, p. 39–54, 2003 <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0039>
- BOUCKAERT, G. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, **Working Paper Series** (IIPP WP 2022-10), 2022. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>.
- BOURDIEU, P. (1984). **Homo academicus**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

- BOURDIEU, P. (1989). **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BOURDIEU, P. (1998). **Contrafogos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- BOURDIEU, P. (2004a). **Os usos sociais da ciência**. São Paulo: Editora Unesp.
- BOURDIEU, P. (2004b). **Para uma sociologia da ciência**. Lisboa: Edições 70.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J-C; PASSERON, J-C. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. Coproducing public services with service users, communities, and the third sector. In: CHRISTENSEN, R.; PERRY, J. (Eds.). **Handbook of Public Administration**. New York: John Wiley & Sons, 2016, p. 235–250.
- BOWMAN, J.; BERMAN, E.; WEST, J. (2001). The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbooks? **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 194–205, 2001 <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00022>
- BOWORNWATHANA, B. Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook. **Public Administration Review**, v. 70, p. s64–s68, 2010 <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02247.x>
- BOX, R. **Making a difference**. London: M. E. Sharpe, 2008.
- BOX, R. **Public administration and society**. New York: Taylor & Francis Group, 2014.
- BOZEMAN, B.; RAINEY, H. Organizational Rules and the “Bureaucratic Personality.” **American Journal of Political Science**, v. 42, n. 1, p. 163–189, 1998 <https://doi.org/10.2307/2991751>
- BRAIBANT, G. Le passé et l'avenir de l'administration publique. **Revue française d'administration publique**, n. 102, p. 213–221, 2002. <https://doi.org/10.3917/rfap.102.0213>
- BRANCO, L. Administração pública gerencial: as metas do Conselho Nacional de Justiça, **Revista Práticas de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 4–23, 2017 <http://dx.doi.org/10.5902/2526629230645>
- BRAND, D. The President as Chief Administrator: James Landis and the Brownlow Report. **Political Science Quarterly**, v. 123, n. 1, p. 69–93, 2008. <http://www.jstor.org/stable/20202972>
- BRANDSMA, G. **Handbook on European Union public administration**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare. Recuperado de: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>
- BRAUDEL, F. (1979). **The perspective of the world: Civilization and capitalism, 15th-18th**; v.3. London: Collins, 1984.
- BRAUDEL, F. (1996). **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV- XVIII, o tempo do mundo**, v. 3. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009
- BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- BRECH, E. (Ed.). (1953) **The principles and practices of management**. London: Longman, 1972.
- BRESSER-PEREIRA, L. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a.
- BRESSER-PEREIRA, L. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.4, p.7–26, 2000 Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6289>
- BRESSER-PEREIRA, L. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. **Texto para Discussão 15**. Brasília: Enap, 1997b.

- BRESSER-PEREIRA, L. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996 <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>
- BRESSER-PEREIRA, L. Depois do capitalismo, o gerencialismo democrático. **Revista de Administração de Empresas**, v. 61, n. 3, p. 0000–0012, 2021 <https://doi.org/10.1590/S0034-759020210304>
- BRESSER-PEREIRA, L. Estratégia e estrutura para um novo Estado, **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 343–357, 1997c <https://doi.org/10.1590/0101-31571997-0944>
- BRESSER-PEREIRA, L. Neoliberalism collapsed - Conservative developmentalism is on the way. **Global Policy**, 2023c.
- BRESSER-PEREIRA, L. New steps in the construction of New Developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 4, p. 777–788, 2023a <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-4005>
- BRESSER-PEREIRA, L. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391–410, 2008 <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000200009>
- BRESSER-PEREIRA, L. Principles of New Developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 2, p. 189–192, 2020 <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3121>
- BRESSER-PEREIRA, L. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147–156, 2017 <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>
- BRESSER-PEREIRA, L. Réplica: comparação impossível. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 50–51, 2005 Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/3709>
- BRESSER-PEREIRA, L. Um novo gerencialismo democrático e desenvolvimentista. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 42, n. 1, p. 101–118, 2023b <https://doi.org/10.25091/S01013300202300010006>
- BRESSER-PEREIRA, L. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5–42, 1998 <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360>
- BRESSER-PEREIRA, L.; OREIRO, J. A brief history of development theory. From Schumpeter and Prebisch to new developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 44, n. 1, p. 5–28, 2024. <https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3604>
- BRINKLEY, A. Introduction. *The American Historical Review*, v. 110, n. 4, p. 1046–1051, 2005 <https://doi.org/10.1086/ahr.110.4.1046>
- BROCKE, J.; ROSEMAN, M. *Handbook on business process management 2: strategic alignment, governance, people and culture*. London: Springer, 2015.
- BROWN, P. Public Value Measurement vs. Public Value Creating Imagination - the Constraining Influence of Old and New Public Management Paradigms. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 808–817, 2021. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1903498>
- BROWN, M. Global Governance and National Governance. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 2425–2433. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- BROWN, R. **The administrative process in Britain**. London: Methuen & Co, 1970.
- BROWN, R. The American Histories of President Trump: Beyond the Jacksonian Parallel. **American Behavioral Scientist**, v. 66, n. 1, p. 43–60, 2022. <https://doi.org/10.1177/0002764220978270>
- BROWN, W. American Nightmare. **Political Theory**, v. 34, n. 6, p. 690–714, 2006 <https://doi.org/10.1177/0090591706293016>
- BROWN, W. **In the Ruins of Neoliberalism**. New York: Columbia University Press, 2019.
- BROWNLEE, B. Media development in Syria: the Janus-faced nature of foreign aid assistance. **Third World Quarterly**, v. 38, n. 10, p. 2276–2294, 2017. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1333420>

- BRUDNEY, J.; ENGLAND, R. Toward a Definition of the Coproduction Concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59–65, 1983 <https://doi.org/10.2307/975300>
- BRUÈRE, H.; ALLEN, W.; CLEVELAND, F.; BAKER, S. Efficiency in City Government. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 41, p. 3–22, 1912. <http://www.jstor.org/stable/1012422>
- BRULON, V.; VIEIRA, M.; DARBILLY, L. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. **Read. Revista Eletrônica de Administração**, v. 19, n. 1, p. 1–34, 2013 <https://doi.org/10.1590/S1413-23112013000100001>
- BRUNO, A. The “organizing” paradigm in public administration: Learning by focusing on customer orientation. **The Journal of Workplace Learning**, v. 30, n. 3, p. 186–198, 2018. <https://doi.org/10.1108/JWL-01-2018-0027>
- BRYANT, C.; BROWN, V. We do things differently now. In: BRYANT, C.; BROWN, V. **Cooperative Evolution**. ANU Press: 2021, p. 89–102 <https://doi.org/10.2307/j.ctv1j9mjff.11>
- BRYER, T. (Ed.). **Handbook of theories of public administration and management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021.
- BRYER, T.; ALVANDIPOUR, N. (2021). Public administration and citizen participation: from isolation to activism to skepticism. In: BRYER, T. (Ed.). **Handbook of theories of public administration and management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 19–29.
- BRYER, T.; COOPER, T. H. George Frederickson and the Dialogue on Citizenship in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 72, p. S108–S116, 2012 <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02632.x>
- BRYSON, J.; ANDERSON, G. (2007). Reconstructing State Employment in New Zealand. In PITTARD, M.; WEEKS, P. (Eds.), **Public Sector Employment in the Twenty-First Century**. ANU Press. 2007, p. 253–280 <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h9zw.14>
- BRYSON, J.; CROSBY, B.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014 <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- BRYSON, J.; QUICK, K.; SLOTTERBACK, C.; CROSBY, B. Designing Public Participation Processes. **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 23–34, 2013 <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- BUCHANAN, J. An Economic Theory of Clubs. **Economica**, v. 32, n. 125, p. 1–14, 1965. <https://doi.org/10.2307/2552442>
- BUCHANAN, J. Social Choice, Democracy, and Free Markets. **Journal of Political Economy**, v. 62, n. 2, p. 114–123, 1954 <http://www.jstor.org/stable/1825570>
- BUCHANAN, J. The Constitution of Economic Policy. **The American Economic Review**, v. 77, n. 3, p. 243–250, 1987 <http://www.jstor.org/stable/1804093>
- BUCHANAN, J. *What Is Public Choice Theory?*, **Economic Education Bulletin**, v. XLIII, n. 5, p. 1–3, 2003.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. Polluters’ Profits and Political Response: Direct Controls versus Taxes. **The American Economic Review**, v. 65, n. 1, p. 139–147, 1975. <http://www.jstor.org/stable/1806402>
- BUGARIN, K.; LOPEZ, F.; BUGARIN, M. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). In: PAULA, J. *et al.* Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica. Brasília: Enap/Ipea, 2017, p. 283–316.
- BULLOCK, J.; CHEN, Y.; HIMMELREICH, J.; HUDSON, V.; KORINEK, A.; YOUNG, M.; ZHANG, B. (Eds.). **The Oxford Handbook of AI Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2024.

- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Routledge, 1979.
- BURGLI, M. Public Administration and Law. In: BOUCKAERT, G.; JANN, W. (Eds.). **European perspectives for public administration: The way forward**. Leuven: Leuven University Press, 2020, p. 147–161.
- BURNHAM, J. (1941). **The Managerial Revolution**. New York: John Day, 1977.
- BURNIER, D. Embracing others with “sympathetic understanding” and “affectionate interpretation:” Creating a relational care-centered public administration. **Administrative Theory & Praxis**, v. 43, n. 1, p. 42–57, 2021a <https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1700460>
- BURNIER, D. Hiding in plain sight: recovering public administration’s lost legacy of social justice. **Administrative Theory & Praxis**, v. 43, n. 4, p. 395–411, 2021b <https://doi.org/10.1080/10841806.2021.1891796>
- BURNIER, D. Reimagining Performance in Public Administration Theory and Practice: Creating a Democratic Performativity of Care and Hope. **Administrative Theory & Praxis**, v. 40, n. 1, p. 62–78, 2018 <https://doi.org/10.1080/10841806.2017.1420746>
- CABRAL, D. A Administração e a construção do Estado Imperial: algumas considerações. In: CAMARGO, A.; CABRAL, D. (Org.). **Guia da administração brasileira: Império e Governo Provisório (1822-1891)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017, p. 11–31. Disponível em: <HTTP://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/document.pdf>.
- CABRAL, G. Ampliando as fontes: António Manuel Hespanha e a literatura jurídica portuguesa da Idade Moderna. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, v. 83, p. 57–71, 2022 <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v1i83p57-71>
- CADBURY COMMITTEE. **Financial Aspects of Corporate Governance**. London: Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, 1992 <https://www.ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/cadbury.pdf>
- CAFFREY, L.; FERLIE, E.; MCKEVITT, C. The Strange Resilience of New Public Management: The case of medical research in the UK’s National Health Service. **Public Management Review**, 2018 <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1503702>
- CALDWELL, B. (2011). The Chicago School, Hayek, and Neoliberalism. In VAN HORN, R.; MIROWSKI, P.; Stapleford, T. (Eds.). **Building Chicago Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 301–334.
- CAMARA, L. Ecos da contribuição de Guerreiro Ramos para a divulgação da obra de Weber no campo de estudos organizacionais (EOs), **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 1, p. 315–331, 2012.
- CÂMARA, P.; MORAIS, F. (Eds.). **The palgrave handbook of ESG and corporate governance**. London: Palgrave MacMillan, 2022
- CAMARGO, S. Os primeiros anos da “Escola de Frankfurt” no Brasil. **Lua Nova**, v. 91, p. 105–133, 2014.
- CAMPANTE, R. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v. 46, n. 1, p. 153–193, 2003 <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>
- CAMPBELL, J.; HOLLINGSWORTH, J.; LINDBERG, J. (Eds.). **Governance of the American Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- CAMPELO, G. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2013. Recuperado de <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>
- CAMPORESI, A. Rethinking Thomas Paine and the Origins of the Basic Income Proposal. **History of Political Economy**, v. 55, n. 1, p. 77–102, 2023 <https://doi.org/10.1215/00182702-10213639>

- CAMPOS, L. “O negro é povo no Brasil”: afirmação da negritude e democracia racial em Alberto Guerreiro Ramos (1948-1955). **Caderno CRH**, v. 28, n. 73, p. 91–110, 2015 <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000100007>
- CANOTILHO, J. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 11^a. Ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CAPELARI, M.; CALMON, P.; ARAÚJO, S. Vincent and Elinor Ostrom: two confluent trajectories for the governance of common property resources. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 203–222, 2017 <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC20150135R1V2012017>
- CARDOSO JR., J. Introdução. In: CARDOSO JR., J. (Org.). **Administração política: planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 2017, p. 17–33.
- CARDOSO JR., J.; GIMENEZ, D. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p. 337–428.
- CARDOSO, C. As concepções acerca do “sistema econômico mundial” e do “antigo sistema colonial”: a preocupação obsessiva com a “extração do excedente”, In: LAPA, J. (Org.). **Modos de produção e realidade brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 109–132.
- CARLSON, D.; VASQUEZ, A.; ROMERO, A. Introduction, 1-16. In: CARLSON, D.; VASQUEZ, A.; ROMERO, A. (Eds.). **Writing and the articulation of post-qualitative research**. London: Routledge, 2023. <https://doi.org/10.4324/9781003280590-1>
- CARNEGIE, G.; NAPIER, C. (Eds.) **Handbook of accounting, accountability and governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- CARNIS, L. New Perspectives on the Economic Approach to Bureaucracy. **Quarterly Journal of Austrian Economics**, v. 13, n. 2, p. 53–78, 2010.
- CARROLL, L. **Sylvie and Bruno Concluded**. New York: MacMillan & Co, 1889.
- CARROLL, P.; STEANE, P. Australia, the New Public Management and the new millennium. In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management**. London: Routledge, 2002, p. 195–209.
- CARVALHO FILHO, J. **Manual de direito administrativo**. 34^a. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CARVALHO NETTO, M. Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito. **Revista de Direito Comparado**, 3, 1999.
- CARVALHO, A. A teoria weberiana na invenção do Brasil: uma análise de Raízes do Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Intratextos**, v. 3, n. 1, p. 80–92, 2011 <https://doi.org/10.12957/intratextos.2011.2368>
- CASADY, C. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. **Public Management Review**, v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020 <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>
- CASSESE, S. *Il diritto amministrativo: storia e prospettiva*. Milano: Giuffrè Editore, 2020.
- CASTELLANI, L. **The Rise of Managerial Bureaucracy: Reforming the British Civil Service**. London: Palgrave MacMillan, 2018 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-90032-2>
- CASTELLS, M. (1999). **A era da informação: A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- CASTRO, A.; CASTRO, C. **Gestão Pública Contemporânea**. Curitiba: Intersaberes, 2014.
- CATALDI, L. **New Public Governance as a Hybrid**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.
- CAVALCANTE, P. Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 6, p. 885–902, 2018. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170391>

- CAVALCANTE, P. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020 <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1>
- CAVALCANTE, P. Public management reforms in Brazil: innovations, paralysis, and setbacks in the last 25 years, In: GOLDFINCH, S. (Ed.) **Handbook of Public Administration Reform**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023, p. 373–389.
- CAVALCANTI, M.; ALCADIPANI, R. International Development in the Brazilian Context in the 1950s and 1960s: A postcolonial reading of Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, p. 12–23, 2016 <https://doi.org/10.1590/1679-395131550>
- CAWLEY, R. Inserting frontier into dichotomies: Politics, administration, and agonistic pluralism. **Administrative Theory & Praxis**, v. 37, n. 4, p. 227–241, 2015. <https://doi.org/10.1080/10841806.2015.1083824>
- CHAKRABARTY, B.; BHATTACHARYA, M. Introduction. In. CHAKRABARTY, B.; BHATTACHARYA, M. (Eds.). **The governance discourse**. Oxford: Oxford University, 2008, p. 1–75.
- CHAN, S.; HUANG, X.; SNAPE, E.; LAM, C. The Janus face of paternalistic leaders: Authoritarianism, benevolence, subordinates' organization-based self-esteem, and performance. **Journal of Organizational Behavior**, v. 34, n. 1, p. 108–128, 2013 <http://www.jstor.org/stable/23463756>
- CHANDLER JR., A. Industrial Revolutions and Institutional Arrangements. **Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences**, v. 33, n. 8, p. 33–50, 1980 <https://doi.org/10.2307/3823248>
- CHANDLER JR., A. **Strategy and structure**. Cambridge: The MIT Press, 1962.
- CHANDLER JR., A. The Emergence of Managerial Capitalism. **Business History Review**, v. 58, n. 4, p. 473–503, 1984 <https://doi.org/10.2307/3114162>
- CHANDLER JR., A. **The visible hand**. Cambridge/London: The Belknap Press, 1977.
- CHANDLER, J. Introduction. In. CHANDLER, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000, p. 1–13.
- CHANDLER, J. The United States. In. CHANDLER, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000b, p. 200–223.
- CHANDLER, R. (Ed.). **A centennial history of the American administrative state**. New York: Macmillan, 1987.
- CHANLAT, J-F. **Ciências sociais e management**. São Paulo: Atlas, 2000.
- CHAPOUTOT, J. **Greeks, Romans, Germans**. Oakland: University of California Press, 2016.
- CHAPOUTOT, J. **Libres d'Obéir**. Paris, Gallimard, 2020.
- CHARALABIDIS, Y.; MEDAGLIA, R.; NOORDT, C. **Research handbook on public management and artificial intelligence**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2024.
- CHASE, H. The President's Commission on Economy and Efficiency. **The American Political Science Review**, v. 5, n. 4, p. 626–628, 1911 <https://doi.org/10.2307/1945038>
- CHASSAGNON, V.; BAUDRY, B.; HANED, N. The Legacy of Chester I. Barnard in the Science of Organization of Oliver E. Williamson. **European Journal of the History of Economic Thought**, v. 29, n. 3, p. 480–504, 2022 <https://doi.org/10.1080/09672567.2021.2019295>
- CHEFFINS, B. The history of corporate governance. In: WRIGHT, M.; SIEGEL, D.; KEASEY, K., FILATOTCHEV, I. (Eds.). **The oxford handbook of corporate governance**. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 46–64.
- CHEN, L.; YANG, L. Government size and citizen satisfaction in China: evidence that accommodates two contrasting views. **Policy Studies**, v. 43, n. 3, p. 522–537, 2022 <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1890707>

- CHENG, S.; ALI, S. A tiered pathway toward sustainability: The role of public administrators in advancing social equity in U.S. local governments. **Public Administration Review**, v. 83, n. 4, p. 878–894, 2023 <https://doi.org/10.1111/puar.13617>
- CHEUNG, A. The politics of New Public Management: some experience from reforms in East Asia. In MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management: Current trends and future prospects**. London: Routledge, 2002, p. 243–273.
- CHIAVENATO, A. **Administração geral e pública**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CHOI, S.; GUY, M. The Emotional Proletariat in Public Service. **Public Personnel Management**, v. 50, n. 2, p. 183–204, 2021.
- CHRISTENSEN, J.; KNUDSEN, T. Political Science, Public Administration and the Danish Civil Service Profession. **Public Administration**, v. 82, n. 1, p. 141–155, 2004, <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00388.x>
- CHRISTENSEN, R.; PERRY, J. (Eds.). **Handbook of Public Administration**. New York: John Wiley & Sons, 2015.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. Burlington: Ashgate, 2007a.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. An Organization Approach to Public Administration. In ONGARO, E.; VAN THIEL, S. (Eds.) **The Palgrave handbook of public administration and management in Europe**. London: Palgrave MacMillan, 2018, p. 1087–1104.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. **Public Organization Review**, v. 11, n. 4, p. 407–423, 2011 <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. In: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. Burlington: Ashgate, 2007b, p. 1–16.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms - trends and challenges. In: LADNER, A.; SAGER, F. (Eds.). **Handbook on the Politics of Public Administration**. Cheltenham: Edward Elgar, 2022, p. 38–49.
- CHRISTENSEN, T.; LIE, A.; LÆGREID, P. Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? In CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. Burlington: Ashgate, 2007, p. 17–41.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. **European Political Science Review**, v. 3, n. 1, p. 125–146, 2011 <https://doi.org/10.1017/S1755773910000299>
- CHURCHILL, S.; UGUR, M.; YEW, S. Does Government Size Affect Per-Capita Income Growth? A Hierarchical Meta-Regression Analysis. **Economic Record**, v. 93, n. 300, p. 142–171, 2017. <https://doi.org/10.1111/1475-4932.12307>
- CLARK, A.; THOMAS, M. More than a game: Sport as a vehicle for public administration and management... an introduction. **Administrative Theory & Praxis**, p. 1–6, 2024, <https://doi.org/10.1080/10841806.2024.2422702>
- CLARK, D. (2002). Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective. **Canadian Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 771–793, 2002 <http://www.jstor.org/stable/3233289>
- CLARK, P.; ROWLINSON, M. The Treatment of History in Organisation Studies: Towards an “Historic Turn”? **Business History**, v. 46, n. 3, p. 331–352, 2004.

- CLEARY, R. Dialogue, Negotiation, and the Advancement of Democracy: Reflections on Minnowbrook II. **Public Administration Review**, v. 49, n. 2, 1989 <https://doi.org/10.2307/977354>
- CLEARY, R.; NELSON, K. The Volcker Commission Report Fades Away: A Case Study in Non-implementation. **Policy Studies Review**, v. 12, n. 3/4, p. 55–73, 1993 <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1993.tb00550.x>
- CLEVELAND, F. Evolution of the Budget Idea in the United States. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 62, p. 15–35, 1915 <http://www.jstor.org/stable/1013126>
- CLEVELAND, F. Municipal Accounts. **Political Science Quarterly**, v. 19, n. 3, p. 391–401, 1904 <https://doi.org/10.2307/2140734>
- CLEVELAND, F. Popular Control of Government. **Political Science Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 237–261, 1919 <https://doi.org/10.2307/2141437>
- CLEVELAND, F. The Need for Coordinating Municipal, State and National Activities. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 41, p. 23–39, 1912 <http://www.jstor.org/stable/1012423>
- CLEVELAND, F. The Reorganization of the Federal Government: An Alternative Proposal. **Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York**, v. 9, n. 3, p. 31–89, 1921 <https://doi.org/10.2307/1172176>
- CLINE, E. **1177 B.C.: the year civilization collapsed**. Princeton: Princeton University Press, 2021.
- COASE, R. The Institutional Structure of Production. **The American Economic Review**, v. 82, n. 4, p. 713–719, 1992. <http://www.jstor.org/stable/2117340>
- COASE, R. The Marginal Cost Controversy. **Economica**, v. 13, n. 51, p. 169–182, 1946. <https://doi.org/10.2307/2549764>
- COASE, R. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937. <https://doi.org/10.2307/2626876>
- COASE, R. The New Institutional Economics. **The American Economic Review**, v. 88, n. 2, p. 72–74, 1998 <http://www.jstor.org/stable/116895>
- COASE, R. The Problem of Social Cost, **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1–44, 1960 <https://doi.org/10.1086/466560>
- COASE, R. The problem of social cost. In: BREIT, W.; HOCHMAN, H.; SAUERACKER, E. (Eds). **Readings in microeconomics**. St Louis: Times Mirror/Mosby College Publishing, 1986, p. 414–440.
- CODATO, A.; ALBUQUERQUE, M. (2023). O estado da arte dos estudos brasileiros sobre a burocracia do Estado. In: CODATO, A.; ALBUQUERQUE, M. (Org). **Os mandarins da economia**. São Paulo: Edições 70, 2023, p. 23–48.
- COHEN, B. **International Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2021.
- COHEN, J. Janus Revealed: The Mythology of Solar Energy. **Coal Age**, v. 123, n. 3, p. 24–27, 2018.
- COHN, C.; DUNCANSON, C. Critical Feminist Engagements with Green New Deals. **Feminist Economics**, v. 29, n. 3, p. 15–39, 2023 <https://doi.org/10.1080/13545701.2023.2184844>
- COLLINS, N.; O'SHEA, M. The Republic of Ireland. In: Chandler, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000, p. 98–125.
- COLOMBIER, C. Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence - a Comment. **Journal of Economic Surveys**, v. 29, n. 5, p. 887–895, 2015. <https://doi.org/10.1111/joes.12080>
- COMMONS, J. Law and Economics. **Yale Law Journal**, v. 34, n. 4, p. 371–382, 1925.

- CONGLETON, R. D. Behavioral Economics and the Virginia School of Political Economy: Overlaps and Complementarities. **Public Choice**, v. 191, n. 3–4, p. 387–404, 2022 <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00679-3>
- CONNOLLY, J.; VAN DER ZWET, A. (2021). Public Value in Britain: A ‘Post-New Public Management’ Environment? In: CONNOLLY, J.; VAN DER ZWET, A. **Public Value Management, Governance and Reform in Britain**. Cham: Palgrave MacMillan, 2021, p.15–44.
- COOPER, P. Understanding how public law reinforces administrative responsibility, In: CHRISTENSEN, R.; PERRY, J. (Eds.). **Handbook of Public Administration**. New York: John Wiley & Sons, 2015, p. 77–96.
- COOPER, T. **The Responsible Administrator**. Port Washington: Kennikat Press, 1982.
- COOPER, W. (1961). The Current State of Managerial Economics. **The American Economic Review**, v. 51, n. 2, p. 131–141, 1961 <http://www.jstor.org/stable/1914476>
- CORDEIRO, R.; SOUZA, T.; BUDANT, L. “Narciso acha feio o que não é espelho”: reflexões sobre a exceção brasileira em Narciso em férias. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 4, p. 2811–2846, 2021. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/62913>
- CORNELL, A.; KNUTSEN, C.; TEORELL, J. ‘Bureaucracy and growth’, **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 14, p. 2246–82, 2020.
- CORRÊA JR., M. Organização da Comissão do Serviço Público Civil nos EUA e Estrutura Geral dos Serviços. **Revista do Serviço Público**, v. 1, n. 1, p. 38–51, 1937 Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9775>
- COSENTINO, F. Construindo o Estado do Brasil: instituições, poderes locais e poderes centrais, In: FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Org.). **O Brasil Colonial: volume 1, 1443-1580**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 521–568.
- COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- COTTER, C. Off the Rails: The Real Effects of Railroad Bond Defaults following the Panic of 1873. **AEA Papers and Proceedings**, v. 111, p. 508–513, 2021. <https://doi.org/10.1257/pandp.20211096>
- COTTRELL, M. Critical theory. In: OKOKO, J.; TUNISON, S.; WALKER, K. (Eds.) **Varieties of qualitative research methods**. Cham: Springer, 2023, p. 103–107.
- COUTINHO, M. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual, **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40–73, 2000 <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i3.331>
- COUTINHO, R. Administração pública comparada e seus impactos sociais. **E-Legis**, v. 15, n. 15, p. 100–122, 2014. <https://doi.org/10.51206/e-legis.v15i15.205>
- COX III, R. Getting past the hype: in starting a public sector TQM program, **Public Administration Quarterly**, p. 89–103, 1995.
- COX III, R. The Winter Commission Report: The practitioner’s perspective. **Public Administration Review**, v. 54, n. 2, p. 108, 1994 <https://doi.org/10.2307/976517>
- CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CRESWELL, J. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CRESWELL, J.; CRESWELL, J. **Research Design**. Los Angeles: Sage Publications, 2018.
- CRISTALDO, R. A administração política: Epistemologia, metodologia e estado da arte. **Read. Revista Eletrônica de Administração**, v. 27, n. 3, p. 693–724, 2021a <https://doi.org/10.1590/1413-2311.330.109072>
- CRISTALDO, R. Gestão do Desenvolvimento e Administração Política. **Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales**, v. 17, n. 1, p. 143–157, 2021b <https://doi.org/10.1590/1413-2311.330.109072>

- CRISTÓVAM, J. O direito administrativo no divã do estado constitucional de direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa, **Revista da Esmesc**, v. 21, n. 27, p. 195–228, 2014.
- CROOKS, P.; PARSONS, T. Empires, bureaucracy, and the paradox of power. In: CROOKS, P.; PARSONS, T. (Eds.). **Empires and bureaucracy in world history: From Late Antiquity to the Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 3–28.
- CROSBY, B.; STONE, M.; BRYSON, J. Governance in an era of partnerships. In: CHRISTENSEN, R.; PERRY, J. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. New York: John Wiley, 2015, p. 38–54.
- CROW, M.; SHANGRAW JR, R. Revisiting "Public Administration as a Design Science" for the Twenty-First Century Public University. **Public Administration Review**, v. 76, n. 5, p. 762–763, 2016 <https://doi.org/10.1111/puar.12573>
- CROZIER, M. (1964). **The bureaucratic phenomenon**. London/New York: Routledge, 2017.
- CROZIER, M. Le rapprochement actuel entre administrations publiques et grandes entreprises privées et ses conséquences. **Revue internationale des sciences sociales**, v.XX, p. 7–16, 1968.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. **Crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission**. New York: NYU Press, 1975.
- CUCARI, N.; YAMAK, S.; DE FALCO, S.; LEE, B. (Eds.). **Handbook of research methods for corporate governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- CUNLIFFE, A.; PAVLOVICH, K. Making Our Work Matter: From Spectator to Engagement through Public Organization and Management Studies. **Academy of Management Perspectives**, v. 36, n. 3, p. 879–895, 2022 <https://doi.org/10.5465/amp.2020.0051>
- CUSHMAN, B. Inside the “Constitutional Revolution” of 1937, **The Supreme Court Review**, v. 2016, p. 367–409, 2017 <https://doi.org/10.1086/690690>
- CUTTING, B.; KOUZMIN, A. **Refounding political governance: The Metaphysics of Public Administration**. Dubai: Bentham Science Publishers Ltda, 2011.
- CYERT, R.; MARCH, J. **A behavioral theory of the firm**. New Jersey: Prentice Hall, 1963
- DAHL, R. The Science of Public Administration: Three Problems. **Public Administration Review**, v. 7, n. 1, p. 1–11, 1947.
- DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. Democratic and Professional Accountability. In DAHLSTRÖM, C.; WÄNGNERUD, L. (Eds.) **Elites, Institutions and the Quality of Government**. New York: Palgrave MacMillan, 2015, (p.149-)
- DAHLSTRÖM, C.; WÄNGNERUD, L. How Institutions Constrain Elites from Destructive Behavior. In Dahlström, C.; Wängnerud, L. (Eds.) **Elites, Institutions and the Quality of Government**. New York: Palgrave MacMillan, 2015, p. 3–12.
- DAMATTA, R. **A casa e a rua**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.
- DAN, S.; POLLITT, C. NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. **Public Management Review**, v. 17, n. 9, p. 1305–1332, 2015 <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.908662>
- DANEKE, G. A Science of Public Administration? **Public Administration Review**, v. 50, n. 3, p. 383–392, 1990, <https://doi.org/10.2307/976620>
- DANTAS, F. Repensando o patrimonialismo: Ainda uma chave explicativa do Estado brasileiro? **Fórum Sociológico**, v. 41, p. 15–24, 2022 <https://doi.org/10.4000/sociologico.10732>
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DAVIES, P. Research design. In JUPP, V. (Ed.). **The Sage Dictionary of Social Research Methods**. London: Sage Publications, 2006, p. 265–266.

- DAVIS, M. Is Public Administration a Profession? **Public Administration Research**, v. 2, n. 2, p. 26–36, 2013 <https://doi.org/10.5539/par.v2n2p26>
- DAVIS, R.; MOLDAVANOVA, A.; STAZYK, E. A tribute to H. George Frederickson – One of public administration's modern-day founding fathers, **Journal of Public Affairs Education**, v. 26, n. 3, p. 256–263, 2020 <https://doi.org/10.1080/15236803.2020.1809243>
- DE VRIES, J. Is New Public Management really dead? **OECD Journal on Budgeting**, 1, p. 87–91, 2010.
- DECKER, S. Paradigms Lost: Integrating History and Organization Studies, **Management & organizational history**, v. 11, n. 4, p. 364–379, 2016.
- DECKER, S.; HASSARD, J.; ROWLINSON, M. Rethinking history and memory in organization studies: The case for historiographical reflexivity. **Human Relations**, v. 74, n. 8, p. 1123–1155, 2021. <https://doi.org/10.1177/0018726720927443>
- DELONG, J. **O longo caminho para a utopia**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2024.
- DEMMKE, C. Public Administration Reform over Time - Did Change Lead to a More Effective Integrity Management? **Central European Public Administration Review**, v. 18, n. 2, p. 7–27, 2020.
- DEMSETZ, H. (1997). The Firm in Economic Theory: A Quiet Revolution. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 426–429, 1997. <http://www.jstor.org/stable/2950959>
- DENHAM, A.; GARNETT, M. Influence without responsibility? Think-tanks in Britain, **Parliamentary Affairs**, v. 52, n. 1, p. 46–57, 1999 <https://doi.org/10.1093/pa/52.1.46>
- DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549–559, 2000 <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- DENIS, J-L.; FERLIE, E.; GESTEL, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations, **Public Administration**, v. 93, n. 2, p. 273–289, 2015 <https://doi.org/10.1111/padm.12175>
- DENZIN, N.; GIARDINA, M. Introduction: Qualitative Inquiry at a Crossroads. In: DENZIN, N.; GIARDINA, M. (Eds.). **Qualitative inquiry at a crossroads**. London: Routledge, 2019, p. 1–16.
- DENZIN, N.; LINCOLN, N. **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. 5th Ed. Los Angeles: Sage, 2018.
- DESMARAIS, C.; CHATILLON, E. Are There Still Differences Between the Roles of Private and Public Sector Managers? **Public Management Review**, v. 12, n. 1, p. 127–149, 2009 <https://doi.org/10.1080/14719030902817931>
- DESTLER, C. Entrepreneurial Leadership Among the “Robber Barons”: A Trial Balance. **The Journal of Economic History**, v. 6, p. 28–49, 1946. <http://www.jstor.org/stable/2113073>
- DEVA, S. Western conceptualization of administrative development: a critique and an alternative. In: OTENYO, E.; LIND, N. (Eds.). **Comparative public administration: the essential readings**. London: Elsevier, 2006, p. 231–240.
- DEWANDRE, N.; ONGARO, E. L'administration européenne au défi de la philosophie (et inversement). **Revue française d'administration publique**, v. 180, p. 901–916, 2021 <https://doi.org/10.3917/rfap.180.0901>
- DEWEY, J. (1935). **Liberalism and Social Action**. New York: Capricorn Books, 1963.
- DI PIETRO, M. **Direito administrativo**. 31ª. Ed. Rev. Atual e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- DIAS, F. Presença de Max Weber na sociologia brasileira contemporânea. **Revista de Administração de Empresas**, v. 14, n. 4, p. 47–62, 1974 <https://doi.org/10.1590/S0034-75901974000400003>
- DICKINSON, H. From New Public Management to New Public Governance: The implications for a ‘new public service.’ In: BUTCHER, J.; GILCHRIST, D. (Eds.), **The Three Sector Solution**, 2016, p. 41–60. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1rqc9kc.12>

- DICKINSON, H.; YATES, S.; O'FLYNN, J.; SMITH, C. (Eds.). **Research handbook on public management and COVID-19**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2024.
- DIMAGGIO, J.; POWELL. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva. **RAE**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005.
- DIMITRIJEVSKA-MARKOSKI, T.; FRENCH, P. Determinants of Public Administrators' Use of Performance Information: Evidence from Local Governments in Florida. **Public Administration Review**, v. 79, n. 5, p. 699–709, 2019.
- DIMITROVA, A. Trump's "America First" Foreign Policy: The Resurgence of the Jacksonian Tradition? **L'Europe en Formation**, v. 382, p. 33–46, 2017 <https://doi.org/10.3917/eufor.382.0033>
- DIMOCK, M. Public Administration: The Potential Incentives of Public Employment. **The American Political Science Review**, v. 27, n. 4, p. 628–636, 1933 <https://doi.org/10.2307/1947569>
- DIMOCK, M. The meaning and scope of public administration. In GAUS, J.; WHITE, L; DIMOCK, M. (Eds.). **The frontiers of public administration**. New York: Russell & Russell, 1936, p. 1–12.
- DIMOCK, M. The Study of Administration. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 1, p. 28–40, 1937 <https://doi.org/10.2307/1948041>
- DIMOCK, M.; HYDE, H. **Bureaucracy and trusteeship in large corporations**: Monograph n. 11. Temporary National Economic Committee. Washington: Government Printing Office, 1940.
- DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 5–22, 1996 <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i2.693>
- DJELIC, M-L.; MOUSAVI, R. How the Neoliberal Think Tank Went Global: The Atlas Network, 1981 to the Present. In: PLEHWE, D.; SLOBODIAN, Q.; MIROWSKI, P. (Eds.) **Nine Lives of Neoliberalism**. London/New York: Verso, 2020, p. 257–282.
- DOLFSMA, W.; MCMASTER, R. Revisiting Institutional Law and Economics - The Inadequacy of the Chicago School: The Case of Personal Bankruptcy Law. **Journal of Economic Issues**, v. 41, n. 2, p. 557–565, 2007 <https://doi.org/10.1080/00213624.2007.11507045>
- DOLLERY, B. The influence of economic theories of government failure on public management reform, In: GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. **International Handbook of Public Management Reform**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2009, p. 18–40.
- DOLLERY, B.; HAMBURGER, P. Modelling bureaucracy: the case of the Australian federal budget sector, 1982–1992, **Public Administration**, v. 74, p. 477–507, 1996.
- DOMINGUES, J. Modernidade, tradição e reflexividade no Brasil contemporâneo. **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, v. 10, n. 2, p. 209–234, 1998 <https://doi.org/10.1590/S0103-20701998000200012>
- DONTHU, N. *et al.* How to conduct a bibliometric analysis. **Journal of Business Research**, v. 133, p. 285–296, 2021.
- DOWNS, A. A Theory of Bureaucracy. **The American Economic Review**, v. 55, n. 1/2, p. 439–446, 1965 <http://www.jstor.org/stable/1816286>
- DRECHSLER, W. The rise and demise of the new public management: lessons and opportunities for southeast Europe. **Uprava/Administration**, v. 7, n. 3, p. 7–27, 2009, <https://doi.org/10.17573/cepar.v7i3.131>
- DRECHSLER, W. Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic. **Society and Economy**, v. 35, p. 319–342, 2013 <https://doi.org/10.1556/SocEc.35.2013.3.3>
- DRECHSLER, W.; RANDMA-LIIV, T. In some Central and Eastern European Countries, some NPM Tools May Sometimes Work. **Public Management Review**, v. 18, n. 10, p. 1559–1565, 2016. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1114137>

- DRUCKER, P. "Management Science" and the Manager. **Management Science**, v. 1, n. 2, p. 115–126. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1.2.115>
- DRUCKER, P. Business objectives and survival needs: notes on a discipline of business enterprise. **Journal of Business**, v. 31, n. 2, p. 81–90, 1958.
- DRUCKER, P. Management and the Professional Employee. **Harvard Business Review**, v. 30, n. 3, p. 84–90, 1952.
- DRUCKER, P. Management Must Manage, **Harvard Business Review**, v. 28, n. 2, p. 80–86, 1950.
- DRUCKER, P. The Deadly Sins in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 40, n. 2, p. 103–106, 1980.
- DRUCKER, P. **The practice of management**. New York: Harper & Row Publishers, 1954.
- DRUCKER, P. What results should you expect? A user's guide to MBO. **Public Administration Review**, p. 12–19, 1976.
- DRUMOND, A.; SILVEIRA, S.; SILVA, E. (2014). Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 3–25, 2014 <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100001>
- DUBNICK, M. Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory. **Journal of Public and Nonprofit Affairs**, v. 4, n. 1, p. 59–115, 2018 <https://doi.org/10.20899/jpna.4.1.59-115>
- DUBNICK, M. The Waldo/Simon debate: Who won? What was [almost] lost. **PA Times**, v. 22, n. 12, p. 4, 1999.
- DUDLEY, S. Milestones in the Evolution of the Administrative State. **Daedalus**, v. 150, n. 3, p. 33–48, 2021 <https://www.jstor.org/stable/48616692>
- DUFLO, E. (2010). **Lutar contra a pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.
- DUHNEA, E.; MARTIN, A. Public choice theory: reuniting Virginia and Bloomington. In: TARKO, V.; LEMKE, J. (Eds.). **Elinor Ostrom and The Bloomington School**. Montreal: McGill Queen's University Press, 2021, p. 7–23.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Managerialism and managerial capitalism. In: DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. (Ed.) **Managerial Capitalism**. Pluto Press, 2018, p. 53–61). <http://www.jstor.org/stable/j.ctt21kk22n.11>
- DUMONT, G. The Janus Face of Organizational Knowing. **Journal of Contemporary Ethnography**, v. 53, n. 1, p. 127–150, 2024 <https://doi.org/10.1177/08912416231177050>
- DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. **Public Money & Management**, v. 14, n. 3, p. 9–16, 1994 <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. **Digital era governance**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467–494, 2006 <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- DUNN, W.; MILLER, D. A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform. **Public Organization Review**, v. 7, n. 4, p. 345–358, 2007 <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>
- DUNN, D.; LEGGE JR., J. Politics and Administration in U.S. Local Governments. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 3, p. 401–422, 2002.
- DUNSIRE, A. **Administration: the word and the science**. London: Martin Robertson & Co, 1973.

- DUNSIRE, A. Modes of governance. In: KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance**. London: SAGE Publications, 1993, p. 21–34.
- DURANT, R. **Building the Compensatory State**. New York/London: Routledge, 2020.
- DURANT, R. Politics, Paradox, and the “Ecology” of Public Administration: Challenges, Choices, and Opportunities for a New Century. In: LIOU, K-T. (Ed.). **Handbook of Public Management Practice and Reform**. New York: CRC Press, 2001, p. 1–34.
- DURMAN, M. *et al.* The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes, *Int’l Journal of Economics & Business Administration*, n. 1, p. 178–189, 2020.
- DUYCK, S.; JODOIN, S.; JOHL, A. (Eds.). **Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance**. London/New York: Routledge, 2018.
- DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.
- DWORKIN, R. (1996). **O direito da liberdade**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019b.
- DWORKIN, R. (2000). **A virtude soberana**. 2ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019a.
- DZIGBEDE, K.; HILDRETH, W. (Ed.). **Research handbook on public financial management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- EARL, P.; POTTS, J. A Nobel Prize for Governance and Institutions: Oliver Williamson and Elinor Ostrom. **Review of Political Economy**, v. 23, n. 1, p. 1–24, 2011.
- EASTON, D. **The political system**. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1953.
- EBREY, P. China as a Contrasting Case: Bureaucracy and Empire in Song China. In: CROOKS, P.; PARSONS, T. (Eds.). **Empires and bureaucracy in world history: From Late Antiquity to the Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 31–53.
- EDGAR, A. (Ed.). **Handbook on Governance in International Organizations**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- EGGER, R. (1975). The period of crisis: 1933 to 1945. In: MOSHER, F. (Ed.). **American Public Administration**. Tuscaloosa/London: University of Alabama Press, 1994, p. 49–96.
- EGGERS, W. (2008). The changing nature of government: network governance. In O’FLYNN, J.; WANNA, J. (Eds.), **Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?** ANU Press, 2008, p. 23–28. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h315.8>
- EISENSTADT, S. Some Reflections on the Variability of Development and Organizational Structures, **Administrative Science Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 491–497, 1968 <https://doi.org/10.2307/2391056>
- ELÍAS, M. Practice as Lived Experience: The Missing Link in Public Administration Research. **Public Administration Quarterly**, v. 46, n. 1, p. 67–88, 2022 <https://doi.org/10.37808/paq.46.1.4>
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (Eds.). **Handbook of Democratic Innovation and Governance**. Cheltenham: Edgard Elgar, 2019.
- EMERY, Y.; GIAUQUE, D. The hybrid universe of public administration in the 21st century. **International Review of Administrative Sciences**, v. 80, n. 1, p. 23–32, 2014. <https://doi.org/10.1177/0020852313513378>
- EMILSON, A. Young children’s educational practice in Swedish preschool in relation to Habermas’ philosophical perspective. In MURPHY, M. (Ed.). **Habermas and Social Research**. London/New York: Routledge, 2017, p. 156–171.
- ENES, T. O rei distante, o império de papel e o Novo Mundo às avessas luso governo, séculos XVII–XVIII, **CLIO: Revista Pesquisa Histórica**, v. 36, n. 2, p. 286–318, 2018.
- ENGSTER, D. A Public Ethics of Care for Policy Implementation. **American Journal of Political Science**, v. 64, n. 3, p. 621–633, 2020 <http://www.jstor.org/stable/45295337>

- ENTERMAN, W. **Managerialism**. Winsonsin: Winsconsin University Press, 1993.
- ERNST, D. **Tocqueville's Nightmare**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- ERTEN, Ş. Toward a New Hybrid Model in Public Administration: Human and Artificial Intelligence. In: ÇÖGENLI, M. (Ed.) **Digitalization in Organizations**. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2021, p. 106–127.
- ETZIONI, A. **From empire to community**. New York: Palgrave MacMillan, 2004.
- EVANS, P. The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. **World Politics**, v. 50, n. 1, p. 62–87, 1997.
- EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999 <https://doi.org/10.2307/2657374>
- EVANS, R. The Griffiths report. **British Medical Journal**, v. 288, n. 6410, p. 72–73, 1984.
- FADUL, É.; SILVA, L. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública, **XXXII Encontro da ANPAD**, 2008.
- FAIRCLOUGH, N. Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica. **Linha d'Água**, v. 25, n. 2, p. 307–329, 2012. <https://doi.org/10.11606/issn.2236-4242.v25i2p307-329>
- FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. (Orgs.). **Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 2013.
- FAORO, R. (1958). **Os donos do poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.
- FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- FARAZMAND, A. Administrative Legacies of the Persian World-State Empire. **Public Administration Quarterly**, v. 26, n. 3/4, p. 131–425, 2002.
- FARIA, J. Consciência crítica com ciência idealista: paradoxos da redução sociológica na fenomenologia de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, n. 3, p. 420–446, 2009a. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512009000300004>
- FARIA, J. **Economia política do poder**. Curitiba: Juruá, 2008.
- FARIA, J. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, n. 3, p. 509–515, 2009b <https://doi.org/10.1590/S1679-39512009000300009>
- FARIA, J.; MENEGHETTI, F. Burocracia como organização, poder e controle. **Rev. Adm. Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424–439, 2011.
- FARIA, J.; MENEGHETTI, F. (Sem) saber e (com) poder nos estudos organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 1, p. 38–52, 2010 doi.org/10.1590/S1679-39512010000100004
- FARIA, L. O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”, **XXXIII Encontro da Anpad**, EnANPAD, 2009.
- FARMER, D. **Beyond Public Administration**. New York/London: Routledge, 2020.
- FARMER, D. **To Kill the King**. New York: M.E. Sharpe, 2005.
- FAYOL, H. (1916). **Administração Industrial e geral**. São Paulo Atlas, 1989.
- FELDMAN, D. Public administration and the constitution. **Public Administration Review**, v. 53, n. 3, p. 237, 1993
- FELDMAN, D. The Legitimacy of U.S. Government Agency Power. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 75–84, 2015 <https://doi.org/10.1111/puar.12279>

- FELLER, D. The Historical Presidency: Andrew Jackson in the Age of Trump. **Presidential Studies Quarterly**, v. 51, n. 3, p. 667–681, 2021 <https://doi.org/51.10.1111/psq.12688>
- FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A Nova Administração Pública em ação**. Brasília: UnB/ENAP, 1999.
- FERLIE, E.; LYNN JR., L.; POLLITT, C. (Eds). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- FERNANDES *et al.* Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. In: PAULA, J. *et al.* (Org.) **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica**. Brasília: Enap/Ipea, 2017, p. 61–113.
- FERREIRA PINTO, B. *et al.* Renovação e eficiência: administração pública gerencial no âmbito judiciário, **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 51, p. 90–102, 2021.
- FERREIRA, G. A sociedade corporativa de Antigo Regime frente às transformações da segunda metade do século XVIII. **Revista Transversos. Dossiê Gêneros, poderes e sexualidades nas tramas da história**, v. 29, p. 139–161, 2023. <https://doi.org/10.12957/transversos.2023.73884>
- FERRIS, E.; KIRIŞCI, K. **The consequences of chaos**: Syria's humanitarian crisis and the failure to protect. Washington: Brooking Institution Press, 2016.
- FEYERABEND, P. (1975). **Against method**. New York: Verso Books, 1993.
- FIGUEIREDO, F.; MAGRINI, P.; OLIVEIRA, A.; KNUPP, M. Da Administração Pública Gerencial Ao Orçamento Participativo Digital – Buscando A Participação Popular, **Contribuciones a las Ciencias Sociales, Servicios Académicos Intercontinentales SL**. 2009.
- FILENE, P. An Obituary for “The Progressive Movement.” **American Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 20–34, 1970 <https://doi.org/10.2307/2711670>
- FILGUEIRAS, F. Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 347–363, 2012 <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200011>
- FILIPPIM, E.; ROSSETTO, A.; ROSSETTO, C. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 734–752, 2010 <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000400011>
- FINKELSTEIN, L. What Is Global Governance? **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 1, n. 3, p. 367–372, 1995 <https://doi.org/10.1163/19426720-001-03-90000007>
- FINLAYSON, J. On wandering: Exile, migration and other questions in critical theory. **European Journal of Philosophy**, v. 29, n. 3, p. 664–673, 2021. <https://doi.org/10.1111/ejop.12715>
- FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE A. Historical institutionalism in political science, In: Fioretos, O.; Falleti, T.; Sheingate A. (Ed.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 1–32.
- FISCH, S. German, American and European Roots of International Cooperation in Administrative Sciences. ‘The Speyer Conferences’ and the Origins of EGPA/GEAP up to 1975. In ONGARO, E. (Ed.). **Public Administration in Europe**. Cham: Palgrave MacMillan, 2019, p. 11–17.
- FISCHER, F. Participatory governance as deliberative empowerment the cultural politics of discursive space. **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 19–40, 2006 <https://doi.org/10.1177/0275074005282582>
- FISCHER, F. Participatory governance: from theory to practice. In.: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, 2012, p. 458–471.
- FLECK, A. Afinal de contas, o que é teoria crítica? **Princípios: Revista de Filosofia**, v. 24, n. 44, p. 97–127, 2017. <https://doi.org/10.21680/1983-2109.2017v24n44ID12083>

- FLEISCHMAN, R.; MARQUETTE, R. The Origins of Public Budgeting: Municipal Reformers During the Progressive Era. **Public Budgeting & Finance**, v. 6, n. 1, p. 71–77, 1986 <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00708>
- FLORENTINO, M. **Em costas negras**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FLYNN, N. Managerialism and public services: some international trends. In CLARKE, J.; GERWITZ, S.; MCLAUGHLIN, E. (Eds.) **New managerialism, new welfare?** London: Sage Publications, 2000, p. 27–44.
- FLYNN, N.; ASQUER, A. **Public Sector Management**. 7th Ed. London: Sage, 2015.
- Follett, M. (1932). The process of control. In: GULICK, L.; URWICK, L. **Papers on the science of administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937, p.159-
- FOLLETT, M. **The new state**. London: Longmans, Green & Co, 1918.
- FOLSOM, W. **Encyclopedia of American business**. New York: Facts On File, Inc., 2004.
- FONSECA, P. O ecletismo inovador: Bresser-Pereira e o desenvolvimento brasileiro, **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 1–43, 2007.
- FONTOURA, L. Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 986–996, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170267>
- FOUCAULT, M. (1966). **As palavras e as coisas**. 8ª. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FOUCAULT, M. (1970). **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- FOUCAULT, M. (1975). **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FOUCAULT, M. (1979). **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, M. (1982). **O governo de si e dos outros**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- FOUNTAIN, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington DC: Brooking.
- FRAGOSO, J. La guerre est finie: notas para investigação em história Social na América lusa entre os séculos XVI e XVIII. In: FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Org.). **O Brasil Colonial: volume 1, 1443-1580**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 7–37.
- FRAGOSO, J. Modelos explicativos da chamada economia colonial e a ideia de Monarquia Pluricontinental: notas de um ensaio. **História**, v. 31, n. 2, p. 106–145, 2012 <https://doi.org/10.1590/S0101-90742012000200007>
- FRAGOSO, J.; BICALHO, M.; GOUVÊA, M. (Orgs.). **O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FRAGOSO, J.; BICALHO, M. Uma releitura do “Brasil colonial” a partir da obra de António Manuel Hespanha. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, v. 1, n. 83, p. 41–56, 2022. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v1i83p41-56>
- FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Org.). **O Brasil Colonial: volume 1, 1443-1580**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Orgs.). **Na Trama das Redes: Política e negócios no império português, séculos XVI-XVIII**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. Monarquia pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI-XVIII. **Tempo**, v. 14, n. 27, p. 36–50. <https://doi.org/10.1590/S1413-77042009000200004>

- FRAGOSO, J.; KRAUSE, T. (2014). Sistemas atlânticos e monarquias na época moderna: anotações preliminares. In FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Org.). **O Brasil Colonial: volume 2, 1580-1720**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2014, p. 7–47.
- FRANCESCO, F.; GUASCHINO, E. Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform, **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 113–128, 2020 <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1609391>
- FRANCO, M. **Homens livres na ordem escravocrata**. Editora da Unesp, 1997
- FRASER, S.; GERSTLE, G. Introduction. In: FRASER, S.; GERSTLE, G. (Eds.). **The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980**. Princeton University Press, 1989, p. ix–xxv.
- FREDERICK, W. The next development in management science: A general theory, **Academy of Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 212–219, 1963 <https://doi.org/10.2307/255092>
- FREDERICKSON, D.; FREDERICKSON, H. **Measuring the performance of the hollow state**. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- FREDERICKSON, H. Can Bureaucracy Be Beautiful? **Public Administration Review**, v. 60, n. 1, p. 47–53, 2000 <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00061>
- FREDERICKSON, H. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. **Public Administration Review**, v. 56, n. 3, p. 263–270, 1996 <https://doi.org/10.2307/976450>
- FREDERICKSON, H. Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy. **Administration & Society**, v. 33, n. 6, p. 610, 2002 <https://doi.org/10.1177/0095399702336002>
- FREDERICKSON, H. Herbert Simon and Dwight Waldo. **PA Times**, v. 24, n. 3, p. 8, 2001.
- FREDERICKSON, H. Role Occupancy and Attitudes toward Labor Relations in Government. **Administrative Science Quarterly**, v. 14, n. 4, p. 595–606, 1969. <https://doi.org/10.2307/2391599>
- FREDERICKSON, H. **Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications**. Armonk/London: M. E. Sharpe, 2010.
- FREDERICKSON, H. Toward a New Public Administration. In: MARINI, F. (Ed.). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. Scranton: Chandler Sharp, 1971, p. 309–331.
- FREDERICKSON, H. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In: FERLIE, E.; POLLITT, C.; LYNN, L. (Eds.), **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 282–304.
- FREDERICKSON, H. *et al.* **The public administration theory primer**. Boulder: Westview Press, 2012.
- FREEDMAN, J. **Crisis and legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- FREYRE, G. (1933). **Casa-grande e senzala**. São Paulo: Global, 2003.
- FRIDENSON, P. Business history and history, In JONES, G.; ZEITLIN, J. (Eds.). **The Oxford Handbook of Business History**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 9–36.
- FRIEDMAN, M. **Essays in positive economics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1953.
- FRY, B.; RAADSCHELDERS, J. Introduction. In: FRY, B.; RAADSCHELDERS, J. **Mastering public administration: from Max Weber to Dwight Waldo**. 3rd Ed. Los Angeles: CQ Press, 2014, p. 22–40.
- FUKUYAMA, F. **State-building**. New York: Cornell University Press, 2004a.
- FUKUYAMA, F. Why There Is No Science of Public Administration, **Journal of International Affairs**, v. 58, n. 1, p. 189–201, 2004b. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/24357942>
- FURTADO, C. (1959) **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

- FURTADO, J. Dom João V e a década de 1720: novas perspectivas na ordenação do espaço mundial e novas práticas letradas. In: FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Org.). **O Brasil Colonial: volume 3, 1720–1821**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 61–110.
- GABARDO, E.; HACHEM, D. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, R.; HACHEM, D. (Coord.). *Direito administrativo e interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 155–201.
- GALAMBOS, L. The Emerging Organizational Synthesis in Modern American History. **Business History Review**, v. 44, n. 3, p. 279–290, 1970.
- GALBRAITH, J. **The affluent society**. New York: Mentor Book, 1958.
- GALLI, C. **Janu's Gaze: Essay's on Carl Schmitt**. Durham: Duke University Press, 2015.
- GARCÍA, J. Toward a Public Administration: Minnowbrook III. A Reflection and Proposal. *CIENCIA ergo-sum*, **Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva**, 10(1), 2003. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10410111>
- GARRETT, J. **The management of government**. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- GATES, S. Organizing for Reorganizing. In: KLITGAARD, R.; LIGHT, P. (Eds.), **High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives**. RAND Corporation, 2005, p. 139–160. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg256prgs.8>
- GAUDIN, J-P. **Critique de la gouvernance: une nouvelle morale politique?** Éditions de l'Aube, 2014.
- GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2007.
- GAUS, J. A theory of organization in public administration, In: GAUS, J.; WHITE, L. DIMOCK, M. (Eds.). **The frontiers of public administration**. New York: Russell & Russell, 1936, p. 66–91.
- GAUS, J. Personnel and the Civil Service. **The North American Review**, v. 215, n. 799, p. 767–774, 1922. <http://www.jstor.org/stable/25121059>
- GAUS, J.; WHITE, L. Public Administration in the United States in 1933. **The American Political Science Review**, v. 28, n. 3, p. 443–456, 1934. <https://doi.org/10.2307/1947471>
- GAUS, J.; WHITE, L. Public Administration in the United States in 1933. **The American Political Science Review**, v. 28, n. 3, p. 443–456, 1934 <https://doi.org/10.2307/1947471>
- GAUS, J.; WHITE, L.; DIMOCK, M. (Eds.). **The frontiers of public administration**. New York: Russell & Russell, 1936.
- GAVETTI, G.; LEVINTHAL, D.; OCASIO, W. Neo-Carnegie: The Carnegie School's Past, Present, and Reconstructing for the Future. **Organization Science**, v. 18, n. 3, p. 523–536, 2007. <https://doi.org/10.1287/orsc.1070.0277>
- GAZELL, J. Authority-Flow Theory and the Impact of Chester Barnard. **California Management Review**, v. 13, n. 1, p. 68–74, 1970 <https://doi.org/10.2307/41164265>
- GEISST, C. Introduction, **Encyclopedia of American business history, V. I**, New York: Facts on File, 2006, p. ix–xii.
- GENNES, P-G, Soft Matter (Nobel Lecture), **Angewandte Chemie International Edition in English**, v. 31, n. 7, p. 842–845, 1992. <https://doi.org/10.1002/anie.199208421>
- GEORGIU, I. A Blast at the Past: An Inquiry into Herbert Simon's Arguments against the Principles. **Public Administration**, v. 91, n. 4, p. 1015–1034, 2013. <https://doi.org/10.1111/padm.12001>
- GHEORGHE, I. Weberian Public Administration Versus New Public Management in Eastern Europe: The Case of Romania. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 10, p. 695–702, 2012. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.688085>
- GINGRAS, Y. **Bibliometrics and research evaluation**. Cambridge: The MIT Press, 2016.

- GILPIN, R. **Global Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GLADDEN, E. (1972). **A History of Public Administration**. New York: Routledge, 2018.
- GODFREY, P, *et al.* Introduction to special topic forum: what is organizational history? toward a creative synthesis of history and organization studies. **The Academy of Management Review**, v. 41, n. 4, p. 590–608, 2016. <http://www.jstor.org/stable/24906242>
- GOLDFINCH, S. (Ed.) **Handbook of Public Administration Reform**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. **International Handbook of Public Management Reform**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2009.
- GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. Two Myths of Convergence in Public Management Reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1099–1115, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x>
- GOLDFINCH, S.; YAMAMOTO, K. Citizen perceptions of public management: Hybridisation and post-new public management in Japan and New Zealand. **Australian Journal of Public Administration**, v. 78, n. 1, p. 79–94, 2019. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12330>
- GOLDIN, I. **Divided nations**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- GOLDSTONE, J.; HALDON, J. Ancient States, Empires, and Exploitation: Problems and Perspectives In: MORRIS, I.; SCHEIDEL, W. (Eds.). *The dynamics of ancient empires: state power from Assyria to Byzantium*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 3–29.
- GOLE, P. Dimensions of Corporate Governance in Public Relations Literature: A Systematic Review. **Our Economy/Nase Gospodarstvo**, v. 70, n. 2, p. 63–73, 2024. <https://doi.org/10.2478/ngoe-2024-0012>
- GOLES, T.; HIRSCHHEIM, R. The paradigm is dead, the paradigm is dead...long live the paradigm: The legacy of Burrell and Morgan. **Omega**, v. 28, n. 3, p. 249–268, 2000. [https://doi.org/10.1016/S0305-0483\(99\)00042-0](https://doi.org/10.1016/S0305-0483(99)00042-0)
- GOLEMBIEWSKI, R. “The Group Basis of Politics”: Notes on Analysis and Development. **The American Political Science Review**, v. 54, n. 4, p. 962–971, 1960. <https://doi.org/10.2307/1952647>
- GOLEMBIEWSKI, R. A Critique of “Democratic Administration” and Its Supporting Ideation. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1488–1507, 1977a. <https://doi.org/10.2307/1961491>
- GOLEMBIEWSKI, R. A Critique of “Democratic Administration” and Its Supporting Ideation: Observations on “Doing Political Theory”: A Rejoinder. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1526–1531, 1977b. <https://doi.org/10.2307/1961493>
- GOLEMBIEWSKI, R. Civil Service and Managing Work: Some Unintended Consequences. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 961–973, 1962. <https://doi.org/10.2307/1952798>
- GOLEMBIEWSKI, R. **Public Administration as a developing discipline**. New York Marcel Dekker, 1977c.
- GOLEMBIEWSKI, R. Shortfalls of Public Administration as Empirical Science. **Public Administration Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 3–17, 1999. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40861768>
- GOLEMBIEWSKI, R.; CARRIGAN, S. The Persistence of Laboratory-Induced Changes in Organization Styles. **Administrative Science Quarterly**, v. 15, n. 3, p. 330–340, 1970. <https://doi.org/10.2307/2391623>
- GOMES, D.; CARNEGIE, G.; RODRIGUES, L. Accounting as a Technology of Government in the Portuguese Empire: The Development, Application and Enforcement of Accounting Rules During the

- Pombaline Era (1761–1777). **European Accounting Review**, v. 23, n. 1, p. 87–115, 2014. <https://doi.org/10.1080/09638180.2013.788981>
- GOMES, F. **Elementos de direito administrativo**. Barueri: Manole, 2006.
- GOMES, M.; OLIVEIRA, F. Modelos organizacionais de administração pública: Um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. **Revista de Ciências da Administração**, v. 12, n. 28, p. 105–126, 2011. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2010v12n28p105>
- GOMEZ, P-Y; KORINE, H. **Entrepreneurs and Democracy: A Political Theory of Corporate Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- GONTIJO, C.; OLIVEIRA, F. **Subprime**. Belo Horizonte, 2011.
- GONZÁLEZ, J. **Gestión pública y governance**. Ioluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- GOODEN, S.; PORTILLO, S. Advancing Social Equity in the Minnowbrook Tradition. **Journal of Public Administration Research & Theory**, 21 (suppl_1), i61–i76, 2011. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq067>
- GOODNOW, F. Local Government in England. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 4, p. 638–665, 1887. <https://doi.org/10.2307/2139473>
- GOODNOW, F. **Politics and administration**. New York: MacMillan Company, 1900.
- GOODNOW, F. The Administrative Law of the United States, **Political Science Quarterly**, v. 19, n. 1, p. 112–123, 1904. <https://doi.org/10.2307/2140239>
- GOODNOW, F. The Executive and the Courts. **Political Science Quarterly**, v. 1, n. 4, p. 533–559, 1886. <https://doi.org/10.2307/2139067>
- GOODNOW, F. The Limit of Budgetary Control. **The American Political Science Review**, v.7, n.1, p. 68–77, 1913. <http://www.jstor.org/stable/4616994>
- GORDON, J.; RINGE, W. (Eds.). **The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- GORE, A. **From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less**. Washington, DC: Government Printing Office, 1993. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP97M00518R000600620002-5.pdf>
- GORENDER, J. **O escravismo colonial**. São Paulo: Ática, 1978.
- GORSKY M. 'Searching for the people in charge': appraising the 1983 Griffiths NHS management inquiry. **Medical history**, v. 57, n. 1, p. 87–107, 2013. <https://doi.org/10.1017/mdh.2012.82>
- GOSS, R. Globalization and the Regulation of Professions. In: FARAZMAND, A.; PINKOWSKI, J. (Eds.). **Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration**. Boca Raton: CRC Press, 2006, p. 93–152.
- GOULDNER, A. **Patterns of Industrial Bureaucracy**. Glencoe: Free Press, 1954.
- GOUVÊA, M. Redes de poder na América Portuguesa: O caso dos homens bons do Rio de Janeiro, ca. 1790–1822. **Revista Brasileira de História**, v. 18, n. 36, p. 297–330, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0102-01881998000200013>
- GOW, J.; DUFOUR, C. Is the new public management a paradigm? Does it matter? **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, p. 573–597, 2000. <https://doi.org/10.1177/0020852300664002>
- GRAS, N. Why Study Business History? **The Canadian Journal of Economics and Political Science**, v. 4, n. 3, p. 320–340, 1938. <https://doi.org/10.2307/136675>

- GRAYCAR, A. (Ed.). **Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2020.
- GREEN, E.; REDMOND, G. Comments on a General Theory of Administration. **Administrative Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 235–243, 1957. <https://doi.org/10.2307/2390692>
- GREEN, R. The Centrality of Public Morality in John Rohr's Work. **Administrative Theory & Praxis**, v. 34, n. 4, p. 629–634, 2012. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806340408>
- GREEN, R.; KELLER, L. Reconstituting a Profession for American Public Administration. **Public Administration Review**, v. 53, n. 6, p. 516–524, 1993. <https://doi.org/10.2307/977361>
- GREENWOOD *et al.* Introduction. In: GREENWOOD *et al.* **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London: Sage Publications, 2008, p. 1–46.
- GREENWOOD, J.; PYPER, R.; WILSON, D. (1984). **New Public Administration in Britain**. London/New York: Routledge, 2002.
- GREGORY, R. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?, In CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. Burlington: Ashgate, p. 221–243, 2007.
- GREISLER, D.; STUPAK, R. (Ed.). **Handbook of Technology Management in Public Administration**. New York: Taylor & Francis, 2006.
- GREVE, C. Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement. **Public Organization Review**, v. 15, n. 1, p. 49–65, 2015. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0253-8>
- GREVE, C.; YSA, T. (Eds.). **Handbook on strategic public management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- GRIFFITHS, E. **NHS Management Inquiry: Griffiths Report on NHS**. London: SHA, 1983.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. *et al.* Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, p. 45–56, 2017.
- GRIN, E. Programa nacional de gestão pública e desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. **E&G - Economia e Gestão**, v. 15, n. 39, p. 66–88, 2015. <https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2015v15n39p66>
- GROSS, B. **The managing of organizations**. New York: free Press of Glencoe, 1964.
- GROSSI, G.; REICHARD, C.; THOMASSON, A.; VAKKURI, J. Editorial: Performance measurement of hybrid organizations—emerging issues and future research perspectives, **Public Money & Management**, v. 37, n. 6, p. 379–386, 2017. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1344007>
- GROSSMAN, S.; HOLZER, M. **Partnership governance in public management: a public solutions handbook**. London/New York: Routledge, 2015.
- GUERINI, M.; MONETA, A.; NAPOLETANO, M.; ROVENTINI, A. The Janus-Faced Nature of Debt: Results from a Data-Driven Cointegrated SVAR Approach. **Macroeconomic Dynamics**, v. 24, n. 1, p. 24–54, 2020.
- GUIMARÃES, A. *et al.* Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados, **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, p. 25–42, 2012.
- GUIMARÃES, T. (2000). A nova administração pública e a abordagem da competência, *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 34, n. 3, p. 125–140.
- GULICK, L. Notes on the Theory, In: GULICK, L.; URWICK, L. (Eds.) **Papers on the science of administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937, p. 1–46.
- GULICK, L. Management is a science. **Academy of Management Journal**, v. 8, n. 1, p. 7–13, 1965.

- GULICK, L. The metaphors of public administration. **Public Administration Quarterly**, p. 369–381, 1984.
- GULICK, L.; URWICK, L. (Eds.) **Papers on the science of administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937.
- GUNNELL, J. The Founding of the American Political Science Association: Discipline, Profession, Political Theory, and Politics. **The American Political Science Review**, v. 100, n. 4, p. 479–486, 2006. <http://www.jstor.org/stable/27644373>
- GUY, M. Minnowbrook II: Conclusions. **Public Administration Review**, v. 49, n. 2, 1989. <https://doi.org/10.2307/977350>
- GUY, M. Mom Work Versus Dad Work in Local Government. **Administration & Society**, v. 49, n. 1, p. 48–64, 2017.
- GUY, M. Ties that bind: The link between public administration and political science. **The Journal of Politics**, v. 65, n. 3, p. 641–655, 2003. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00205>
- GUY, M.; MCCANDLESS, S. Social Equity: Its Legacy, Its Promise. **Public Administration Review**, 72(s1), p. S5–S13, 2012.
- HABERMAS, J. (1962). **A mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. (1963). **Teoria e práxis: estudos de filosofia social**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- HABERMAS, J. (1968). **Conhecimento e interesse**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- HABERMAS, J. (1981). **Teoria do agir comunicativo, 1: Racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a.
- HABERMAS, J. (1981). **Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.
- HABERMAS, J. (1985). **The philosophical discourse of modernity: twelve lectures**. Cambridge: Polity Press, 1998.
- HABERMAS, J. (1996). **A inclusão do outro**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- HABERMAS, J. (1997a). **Direito e democracia**, volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, J. (1997b). **Direito e democracia**, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, J. **A constelação pós-nacional**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HABERMAS, J. **Facticidade e validade**. São Paulo: Editora Unesp, 1994/2020.
- HABERMAS, J. **Knowledge and human interests**. Boston: Beacon Press, 1972.
- HABERMAS, J. **Legitimation crisis**. Cambridge: Polity Press, 1992.
- HABERMAS, J. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, B.; ROUANET, S. P. **HABERMAS: sociologia**. 2ª. ed. São Paulo: Ática, 1990, p. 100–118.
- HABERMAS, J. **On the logic of the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 1988.
- HABERMAS, J. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- HABERMAS, J. **The lure of technocracy**. Malden: Polity Press, 2015.
- HABERMAS, J. **The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of the bourgeois society**. Cambridge: MIT Press, 1991.

HABERMAS, J. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

HABLE, A.; OLIVEIRA, A. (2022). Análise da economia nos gastos públicos com o trabalho remoto no período da pandemia no governo federal à luz da Nova Administração Pública. **Revista Foco**, v. 15, n. 1, <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v15n1-002>

HADDON, C. **Reforming the Civil Service: The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps report**. London: Institute for Government, 2012. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Efficiency%20Unit%20and%20Next%20Steps.pdf>

HALL, R. (1962). Intraorganizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model, *Administrative Science Quarterly*, 7(3), p. 295–308. <https://doi.org/10.2307/2390944>

HAMILTON, M. Democracy and Public Service. In BOX, R. (Ed.) **Democracy and Public Administration**. London: M. E. Sharpe, 2007, p. 3–20.

HAMILTON, M. The American Society for Public Administration and the Field of Public Administration, In: LIOU, K-T. (Ed.). **Handbook of Public Management Practice and Reform**. New York: CRC Press, 2001, p. 975–712.

HAMMOND, T. The Defence of Luther Gulick's "Notes on the Theory of Organization." **Public Administration**, v. 68, n. 2, p. 143–173, 1990. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x>

HAN, B. **Não-coisas: reviravoltas do mundo da vida**. Petrópolis: Vozes, 2022.

HAN, B. **Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder**. Barcelona: Herder, 2014.

HAN, B. **The burnout society**. Stanford: Stanford University Press, 2015.

HANKS, R. Narratives of Islam in Uzbekistan: authoritarian myths and the Janus-state syndrome. **Central Asian Survey**, v. 35, n. 4, p. 501–513, 2016. <https://doi.org/10.1080/02634937.2016.1255181>

HANNAH, L. Managerial capitalism and corporate governance, In: SOGNER, K.; COLLI, A. (Eds.). **The Emergence of Corporate Governance: People, Power, and Performance**. New York: Routledge, 2021, p. 10–32.

HARDING, N. (2003). **The social construction of management: texts and identities**. London: Routledge.

HARLOW, C. Le droit et l'administration publique: rivalité et symbiose, **Revue Internationale des Sciences Administratives**, v. 71, p. 293–310, 2005. <https://doi.org/10.3917/risa.712.0293>

HARMON, M. The Simon/ Waldo Debate: A Review and Update. **Public Administration Quarterly**, v. 12, n. 4, p. 437–451, 1989.

HARMON, M.; MAYER, R. **Organization theory for public administration**. Boston: Little, Brown and Company, 1986.

HARRIS, P. (Ed.). **Routledge handbook of marine governance and global environmental change**. London/New York: Routledge, 2021.

HART, D.; WASDEN, C. "Two roads diverged in a yellow wood:" Public administration, the management orthodoxy, and civic humanism. **International Journal of Public Administration**, v. 13, n. 6, p. 747–775, 1990. <https://doi.org/10.1080/01900699008524693>

HART, H. "Are There Any Natural Rights?", **The Philosophical Review**, v. 64, n. 2, p. 175–191, 1955, <https://doi.org/10.2307/2182586>

HART, H. **The concept of Law**. Oxford: Oxford University Press, 1961/2012.

HART, H. (1958), "Positivism and the Separation of Law and Morals", *Harvard Law Review*, v. 71, n. 4, p. 593–629; reprinted in his *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, Oxford: Clarendon Press, 1983. <https://doi.org/10.2307/1338225>

- HARVEY, D. (1989). **Condição pós-moderna**. 17ª. ed. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HASSAN, S.; WRIGHT, B. The Behavioral Public Administration Movement: A Critical Reflection. **Public Administration Review**, v. 80, n. 1, p. 163–167, 2020. <https://doi.org/10.1111/puar.13130>
- HAUW, D.; MCNAMEE, M. A critical analysis of three psychological research programs of doping behaviour. **Psychology of Sport and Exercise**, v. 16, p. 140–148, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2014.03.010>
- HEANEY, M.; HANSEN, J. Building the Chicago School. **The American Political Science Review**, v. 100, n. 4, p. 589–596, 2006. <http://www.jstor.org/stable/27644387>
- HELAL, D.; DIEGUES, G. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 23–45, 2009. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.3996>
- HENDERSON, K. **Emerging Synthesis in American Public Administration**. New York: Asian Publishing House, 1966.
- HENRY, N. Root and branch: Public Administration's travail toward future. In LYNN, N.; WILDAVSKY, A. (Eds.) **Public administration**. Chatham: Chatham House Publishers, 1990, p. 3–26.
- HEYDTE, L. **Challenges resulting from multiple institutional logics in hybrid organizations**. Wiesbaden: Springer Gabler, 2020.
- HICKS, D. *et al.* Bibliometrics: The Leiden Manifesto for research metrics. **Nature**, v. 520, n. 7548, p. 429–431, 2015
- HICKS, H.; GORONZY, F. On Methodology in the Study of Management and Organization, **The Academy of Management Journal**, v. 10, n. 4, p. 371–384, 1967. <https://doi.org/10.2307/255270>
- HILDRETH, W. Clients: Administrators, and the Courts. **Public Administration Quarterly**, v. 10, n. 4, p. 386–396, 1987.
- HILDRETH, W.; MILLER, G.; LINDQUIST, E. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. London/New York: Routledge, 2021.
- HILL, L. Introduction. In HILL, L. (Ed.) **The state of public bureaucracy**. New York: M. E. Sharpe Inc., 1992.
- HILL, M. Administration: The Word and the Science – Book Review. **Public Administration**, v. 51, n. 4, p. 463–464, 1973.
- HILL, M. Epistemology, Axiology, and Ideology in Sociology. **Mid-American Review of Sociology**, Kansas, v. 9, n. 2, p. 59–77, 1984.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: SAGE Publications, 2002.
- HILLING, H. Public Administration: Study, Practice, Profession. **Public Administration Review**, v. 26, n. 4, p. 320–328, 1966. <https://doi.org/10.2307/973303>
- HITCH, C.; MCKEAN, R. What can Managerial Economics Contribute to Economic Theory? **The American Economic Review**, v. 51, n. 2, p. 147–154, 1961. <http://www.jstor.org/stable/1914478>
- HOBBSBAWM, E. (1962). **The age of revolution, 1789-1848**. New York: First Vintage Books, 1996.
- HOBBSBAWM, E. (1975). **The age of capital, 1848-1875**. London: 1995.
- HOBBSBAWM, E. (1987). **Era dos impérios, 1875-914**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- HOBBSBAWM, E. **Age of extremes, 1914-1991: the short twentieth century**. London: Abacus, 1994.
- HODGSON, G. The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, n. 1, p. 166–192, 1998. <http://www.jstor.org/stable/2564954>

- HOEK, M. (Ed.). **Handbook of Public Administration and Policy in the European Union**. New York: CRC Press, 2005.
- HÖFFE, O. **Categorical principles of law**. University Park: Pennsylvania State University, 2002.
- HOLANDA, S. (1936). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. (1999). *O custo dos direitos*. São Paulo: Martins Fontes, 2023.
- HOLZER, M. Minnowbrook II: Conclusions. **Public Administration Review**, v. 49, n. 2, 1989. <https://doi.org/10.2307/977351>
- HOLZER, M.; SCHWESTER, R. **Public Administration: an introduction**. New York/London: Routledge, 2020.
- HONNETH, A. **Disrespect: the normative foundations of critical theory**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- HOOD, C. (2007). Public management: the word, the movement, the science, In: FERLIE, E.; LYNN JR, L.; POLLITT, C. (Eds). **The oxford handbook of public management**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2007, p. 7–26.
- HOOD, C. **Explaining economic policy reversals**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2–3, p. 93–109, 1995. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- HOOD, C. **The art of the State**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- HOOD, C.; JACKSON, M. **Administrative argument**. Brookfield: Dartmouth Publishing, 1991.
- HOOD, C.; PETERS, G. ‘The Middle Ageing of New Public Management: Into the Age of Paradox?’, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267–82, 2004.
- HOPE SR. K. The New Public Management: a perspective from Africa, In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management**. London: Routledge, 2002, p. 210–226.
- HORKHEIMER, M. (1930). **Teoria crítica: uma documentação**. São Paulo: Perspectiva, 1990.
- HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. (1944). O iluminismo como mistificação das massas, In: Adorno, T. **Indústria cultural e sociedade**. 5ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 5–44.
- HOSSEINI, H. The Arrival of Behavioral Economics: From Michigan, or the Carnegie School in the 1950s and the Early 1960s? **Journal of Socio-Economics**, v. 32, n. 4, p. 391–409, 2003. [https://doi.org/10.1016/S1053-5357\(03\)00048-9](https://doi.org/10.1016/S1053-5357(03)00048-9)
- HU, Q.; KAPUCU, N. Multilevel network governance in emergency management, In: HILDRETH, W., MILLER, G.; LINDQUIST, E. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. London/New York: Routledge, 2021, p. 94–106.
- HUGHES, D. What Does Lawfare Mean? **Fordham Int’l Law Journal**, v. 40, n. 1, p. 1–40, 2016. Recuperado de: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol40/iss1/1>
- HUGHES, O. (1992). Public management or public administration? **Australian Journal of Public Administration**, v. 51, p. 286–296. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1992.tb02614.x>
- HUGHES, O. Does governance exist? In: OSBORNE, S. (Ed.). **The new public management: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010, p. 87–104.
- HUGHES, O. **Public management and administration**. Ed. New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- HUMPHREY, C. “Janus-faced signs” - the political language of a Soviet minority before Glasnost’. **Sociological Review**, v. 36, n. 1, p. 145–175, 1988. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1988.tb03330.x>

- HUNDLEY, M.; WAMSLEY, G. (2012). John Rohr's Legacy. **Administrative Theory & Praxis**, v. 34, n. 4, p. 642–647. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806340410>
- HUNTER, D. NHS Management: Griffiths the Last Quick Fix? **Public Administration**, v. 62, n. 1, p. 91–94, 1984. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1984.tb00546.x>
- HUNTINGTON, S. United States. In CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. **Crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission**. New York: New York University Press, 1975, p. 19–118.
- HURET, R.; LICHTENSTEIN, N.; VINEL, J-C. Introduction. The New Deal: A Lost Golden Age?, In: HURET, R.; LICHTENSTEIN, N.; VINEL, J-C. (Eds.) **Capitalism Contested: The New Deal and Its Legacies**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2020, p. 1–18.
- HUSTEDT, T.; RANDMA-LIIV, T.; SAVI, R. Public Administration and Disciplines. In: BOUCKAERT, G.; JANN, W. (Eds.). **European Perspectives for Public Administration: The Way Forward**. Leuven: Leuven University Press, 2020, p. 129–146. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.11>
- HUXLEY, J. **Evolution: The modern synthesis**. London: George Allen & Unwin Ltd., 1942.
- IACOVINO, N.; BARSANTI, S.; CINQUINI, L. Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. **Public Organization Review**, v. 17, n. 1, p. 61–82, 2017. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0327-x>
- IKEANYIBE, O.; ORI, O.; OKOYE, A. Governance paradigm in public administration and the dilemma of national question in Nigeria, **Cogent Social Sciences**, v. 3, n. 1, 2017. <https://doi.org/10.1080/23311886.2017.1316916>
- INGRAHAM, P. Who should rule? In: ROSENBLOOM, D.; MCCURDY, H. **Revisiting Waldo's administrative state: constancy and change in public administration**. Washington: Georgetown University Press, 2007, p. 71–86.
- INGRAHM, P.; SHERWOOD, F. The Half-Century's "Great Books" in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 50, n. 2, p. 249, 1990
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023**. IBGE: Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102052.pdf>
- ISLAM, M. Governance and Development. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 2771–2779 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- JACOBY, S. **Modern manors**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- JAMES, S. The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government. **Public Administration**, v. 71, n. 4, p. 491–506, 1993 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1993.tb00988.x>
- JASMIN, M. Uma sociologia da ausência: Raymundo Faoro e Os donos do poder. In: FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 783–797.
- JOHANSEN, B. (2017). Donald Trump, Andrew Jackson, Lebensraum, and Manifest Destiny. **American Indian Culture and Research Journal**, v. 41, n. 4. <https://dx.doi.org/10.17953/aicrj.41.4.johansen>
- JONES, G.; ZEITLIN, J. Introduction. In JONES, G.; ZEITLIN, J. (Eds.). **The Oxford Handbook of Business History**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 1–6.
- KABOOLIAN, L. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate, **Public Administration Review**, v. 58, n. 3, p. 189–193, 1998.
- KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

- KALFAGIANNI, A.; FUCHS, D.; HAYDEN, A. (Eds.). **Routledge Handbook of Global Sustainability Governance**. London/New York: Routledge, 2019.
- KALTMEIER, O.; TITTOR, A.; HAWKINS, D.; ROHLAND, E. (Eds.). **The Routledge handbook to the political economy and governance of the Americas**. London/New York: Routledge, 2020.
- KAMENSKY, J. Role of the “Reinventing Government” Movement in Federal Management Reform. **Public Administration Review**, v. 56, n. 3, p. 247–255, 1996. <https://doi.org/10.2307/976448>
- KAPLAN, B. Notes on a Non-Weberian Model of Bureaucracy: The Case of Development Bureaucracy. **Administrative Science Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 471–483, 1968. <https://doi.org/10.2307/2391054>
- KARAM, A.; SILVA, C. Administração pública gerencial e o princípio democrático: implicações e desafios. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 91, n. 1, p. 137–156, 2020. Recuperado de: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/243956>>
- KARL, B. Public Administration and American History: A Century of Professionalism. **Public Administration Review**, v. 36, n. 5, p. 489, 1976. <https://doi.org/10.2307/974229>
- KARNANI, A. Romanticising the poor harms the poor. **Journal of International Development**, v. 21, n. 1, p. 76–86, 2009. <https://doi.org/10.1002/jid.1491>
- KARRÉ, P. The Thumbprint of a Hybrid Organization—A Multidimensional Model for Analysing Public/Private Hybrid Organizations. **Public Organization Review**, v. 23, n. 2, p. 777–791. 2023. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00598-2>
- KAUFMAN, B. Some Coasian Problems with Posnerian Law and Economics. **Journal of Economic Issues**, v. 46, n. 3, p. 745–764, 2012.
- KAUFMAN, H. Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration, **The American Political Science Review**, v. 50, n. 4, p. 1057–1073, 1956. <https://doi.org/10.2307/1951335>
- KAY, N. Coase and the Contribution of ‘The Nature of the Firm.’ **Managerial and Decision Economics**, v. 36, n. 1, p. 44–54, 2015. <https://www.jstor.org/stable/26607812>
- KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E.; CUCCA, R.; MOCCA, E. (Eds.). **Handbook on urban social policies**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2022.
- KEAST, R. Engaging citizens, clients, and communities for policy and service delivery, In: HILDRETH, W.; MILLER, G.; LINDQUIST, E. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. London/New York: Routledge, 2021, p. 120–133.
- KEELING, D. **Management in government**. London: George Allen & Unwin Ltd, 1972.
- KEINERT, T. (Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92), **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41–48, 1994. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901994000300004>
- KELLER, L. Public administration as management. In BERMAN, E.; RABIN, J. (Eds.) **Encyclopedia of public administration and public policy**. v.3. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2008, p. 1588–1594
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. Boston: Longman, 2012.
- KESSLER, J.; SABEL, C. The uncertain future of administrative law, **Daedalus**, v. 150, n. 3, p. 188–207, 2021. https://doi.org/10.1162/daed_a_01867
- KETTL, D. Governing in an Age of Transformation. In: Christensen, R.; Perry, J. (Eds.). **Handbook of Public Administration**. New York: John Wiley & Sons, 2015, p. 1–22.
- KETTL, D. Public administration and political science: Can this marriage be saved? **Governance**, v. 35, n. 4, p. 983–990, 2022. <https://doi.org/10.1111/gove.12724>
- KETTL, D. The Material Background. In: ROSENBLOOM, D.; MCCURDY, H. **Revisiting Waldo’s administrative state**. Washington: Georgetown University Press, 2007, p. 15–34.

- KEYNES, J. (1890). **The scope and method of political economy**. London: Batoche Books, 1999.
- KHAN, H. **Globalization and the Challenges of Public Administration**. Cham: Palgrave MacMillan, 2018.
- KHAN, S. The Sociology of Elites. **Annual Review of Sociology**, v. 38, p. 361–377, 2012. <http://www.jstor.org/stable/23254600>
- KICKERT, W. Distinctiveness in the study of public management in Europe: A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy. **Public Management Review**, v. 7, n. 4, p. 537–563, 2004.
- KICKERT, W. Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain, In: POLLITT, C, VAN THIEL, S.; HOMBURG, V. (Eds.). **New public management in Europe: Adaptation and alternatives**. New York: Palgrave MacMillan, 2007, p. 26–51.
- KICKERT, W., KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. (Eds.). **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector**. London: Sage Publications, 1997.
- KIECHEL, W. The management century. **Harvard Business Review**, v. 90, n. 11, p. 62–75, 2012
- KIESER, A. Why Organization theory needs historical analyses-and how this should be performed, **Organization Science**, v. 5, n. 4, p. 608–620, 1994. <https://doi.org/10.1287/orsc.5.4.608>
- KILLIAN, J.; EKLUND, N. (Eds.). **Handbook of Administrative Reform: An International Perspective**. New York: CRC Press, 2008.
- KIM, Y. Searching for Newness in Management Paradigms: An Analysis of Intellectual History in U.S. Public Administration. **American Review of Public Administration**, v. 51, n. 2, p. 79–106, 2020.
- KINCAID, J. Review of Creating Public Value: Strategic Management in Government., by M. H. Moore. **The Journal of Politics**, v. 59, n. 1, p. 257–258, 1997). <https://doi.org/10.2307/2998228>
- KINGDOM, J. Britain. In. CHANDLER, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000, p. 14–49.
- KIRKHART, L. Toward a theory of public administration. In: MARINI, F. (Ed.). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. Scranton: Chandler Sharp, 1971, p. 127–171.
- KIRKLAND, E. The Robber Barons Revisited. **The American Historical Review**, v. 66, n. 1, p. 68–73, 1960. <https://doi.org/10.2307/1845707>
- KIRKPATRICK, I.; STURDY, A.; ALVARADO, N.; VERONESI, G. Beyond Hollowing Out: Public Sector Managers and the Use of External Management Consultants. **Public Administration Review**, v. 83, n. 3, p. 537–551, 2023.
- KLASSEN, T.; CEPIKU, D.; LAH, T. (Eds.). **The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration**. London/New York: Routledge, 2016.
- KLENK, T.; REITER, R. Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 1, p. 3–10, 2019. <https://doi.org/10.1177/0020852318810883>
- KLERING, L.; PORSSSE, M.; GUADAGNIN, L. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira, **Análise - Revista Acadêmica da FACE**, v. 21, n. 1, p. 4–17, 2010.
- KLICK, J. Big Tech's Digital Robber Barons: Are these firms really harming us, or are they just successful? **Regulation**, v. 44, n. 3, p. 26–29, 2021.
- KLIJN, E.-H. Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two? **Public Management Review**, v. 4, n. 2, p. 149–165, 2002. <https://doi.org/10.1080/14616670210130516>
- KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**, v. 2, n. 2, p. 135–158, 2000. <https://doi.org/10.1080/14719030000000007>

- KLIKAUER, T. **Managerialism: A Critique of an Ideology**. New York: Palgrave MacMillan, 2013.
- KNAUTH, O. Group Interest and Managerial Enterprise. **The Journal of Industrial Economics**, v. 1, n. 2, p. 88–98, 1953. <https://doi.org/10.2307/2097331>
- KNILL, C. Modes of governance and their evaluation, **TRAMES**, v. 8(58/53), n. 4, p. 352–371, 2004.
- KNODT, M.; KEMMERZELL, J. **Handbook of energy governance in Europe**. London: Springer, 2022.
- KOCMANOVA, A; SIMBEROVA, I. Modelling of Corporate Governance Performance Indicators. **Engineering Economics**, 23, 2012. <https://doi.org/10.5755/j01.ee.23.5.2865>
- KOLLMANN, T.; FISHBACK, P. The New Deal, Race, and Home Ownership in the 1920s and 1930s. **The American Economic Review**, v. 101, n. 3, p. 366–370, 2011. <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.366>
- KOOIMAN, J. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, In: KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance: New Government-Society Interactions**. London: SAGE Publications, 1993b, p. 35–50.
- KOOIMAN, J. Social-political governance: introduction, In: KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance: New Government-Society Interactions**. London: SAGE Publications, 1993, p. 1–9.
- KOOIMAN, J.; ELIASSEN, K. (Eds.). **Management Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience**. London: Sage Publications, 1987.
- KOONTZ, H. (Ed.) **Toward a unified theory of management**: a symposium held at the graduate school of business administration, University of California, Los Angeles, November 8 and 9, 1962. New York: McGraw-Hill, 1962.
- KOONTZ, H. The Management Theory Jungle Revisited. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 2, p. 175–188, 1980. <https://doi.org/10.5465/AMR.1980.4288715>
- KOONTZ, H. The Management Theory Jungle, **The Journal of the Academy of Management**, v. 4, n. 3, p. 174–188, 1961. <https://doi.org/10.2307/254541>
- KOONTZ, T. Administrators and Citizens: Measuring Agency Officials' Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy. **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 9, n. 2, p. 251, 1999. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024410>
- KOPPEL, J. **The politics of quasi-government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- KORKUT, U.; MAHENDRAN, K.; BUCKEN-KNAPP, G.; COX, R. Introduction Discursive Governance: Operationalization and Applications. In: KORKUT, U.; MAHENDRAN, K.; BUCKEN-KNAPP, G.; COX, R. (Ed.). **Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere**. New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 1–14.
- KOTLER, M. **Neighborhood government**. Indianapolis/New York: Bobbs-Merrill Company, 1969.
- KOTZUR, M. O Estado de Direito – liberdade através do direito, **Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 45, p. 45–62, 2021. Recuperado de <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1245/1042>
- KRANE, D. Democracy, Public Administrators, and Public Policy, In Box, R. (Ed.) **Democracy and Public Administration**. London: M. E. Sharpe, 2007, p. 21–39.
- KRAUSE, T. **Em busca da honra**: a remuneração dos serviços da guerra holandesa e os hábitos das Ordens Militares (Bahia e Pernambuco, 1641 – 1683). São Paulo: Annablume, 2012.
- KREIMER, P.; ZABALA, J. Quelle connaissance et pour qui: Problèmes sociaux, production et usage social de connaissances scientifiques sur la maladie de Chagas en Argentine. **Revue d'anthropologie des connaissances**, v. 2, n. 3, p. 413–439, 2008 <https://doi.org/10.3917/rac.005.0413>
- KRIER, D. Assessing the New Synthesis of Economics and Sociology: Promising Themes for Contemporary Analysts of Economic Life. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 58, n. 4, p. 669–696, 1999.

- KRISTÓ-NAGY, I. Conflict and Cooperation between Arab Rulers and Persian Administrators in the Formative Period of Islamdom, c.600–c.950 ce. In CROOKS, P.; PARSONS, T. (Eds.). **Empires and bureaucracy in world history: From Late Antiquity to the Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 54–80.
- KUHLMANN, S.; PROELLER, I.; SCHIMANKE, D.; ZIEKOW, J. German Public Administration: Background and Key Issues. In. KUHLMANN, S.; PROELLER, I.; SCHIMANKE, D.; ZIEKOW, J. (Eds.). **Public Administration in Germany**. Cham: Palgrave MacMillan, 2021, p. 1–13.
- KUHN, T. (1962). **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- KUNDA, G. Chester I. Barnard and the Guardians of the Managerial State. **Administrative Science Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 526–530, 1994. <https://doi.org/10.2307/2393306>
- KUNTZ, T. (Ed.). **Research Handbook on environmental, social and corporate governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2024.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. The Quality of Government. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 15, n. 1, p. 222–279, 1999. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.222>.
- LADNER, A. Society, Government, and the Political System, (pp.3–20). In: LADNER, A.; SOGUEL, N.; EMERY, Y.; WEERTS, S.; NAHRATH, S. (Eds.). **Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully**. Cham: Palgrave MacMillan, 2019.
- LÆGREID, P. Public Administration Research in Norway: An Organisational and Institutional Approach to Political Organisations. In: BOUCKAERT, G.; JANN, W. (Eds.), **European Perspectives for Public Administration: The Way Forward**. Leuven: Leuven University Press, 2020, p. 421–438. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.26>
- LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.
- LAKATOS, I. (1978). Falsification and the methodology of scientific research programmes, 8–101. In WORRALL, J.; CURRIE, G. **The methodology of scientific research programmes: Philosophical Papers**, v. I: Imre Lakatos. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- LAMB, D. Mythical Monsters. **American Anthropologist**, v. 2, n. 2, p. 277–291, 1900. <http://www.jstor.org/stable/659242>
- LANDES, D. **The unbound Prometheus**. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.
- LANDES, D. **The wealth and poverty of nations**. New York/London: W. W. Norton & Co., 1998.
- LANE, J-E. **New public management**. London/New York: Routledge, 2000.
- LANGLOIS, R. Chandler in a Larger Frame: Markets, Transaction Costs, and Organizational Form in History. **Enterprise and Society**, v. 5, n. 3, p. 355–375, 2004.
- LAPSLEY, I. New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? **Abacus**, v. 45, n. 1, p. 1–21, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x>
- LAPUENTE, V.; VAN DE WALLE, S. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, p. 461–475, 2020. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>
- LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LATOUR, B. On Actor Network Theory: A Few Clarifications. **Soziale Welt**, v. 47, p. 369–381, 1996.
- LATOUR, B. **Reagregando o social**. Salvador/Bauru: Edufba/Edusc, 2002.
- LAVAL, C. **Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal**. São Paulo: Elefante, 2020.

- LAVINAS, L.; GONÇALVES, G. A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N.; GONÇALVES, G.; WAEYENBERGE (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024, p. 421–456.
- LAW, J. **After method: mess in social sciences research**. London: Routledge, 2004.
- LAW, J. Introduction: monsters, machines and sociotechnical relations. In: LAW, J. **A Sociology of Monsters**. London/New York: Routledge, 1991, p. 1–25.
- LEAVY, P. **Research Design**. New York: The Guilford Press, 2017.
- LEE, E. Political science, public administration, and the rise of the American administrative state, **Public Administration Review**, v. 55, n. 6, p. 538, 1995. <https://doi.org/10.2307/3110345>
- LEE, M. History of US public administration in the Progressive era: Efficient government by and for whom? **Journal of Management History**, v. 17, n. 1, p. 88–101, 2011.
- LEE, M. US Administrative History: Golem Government, In: PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2012, p. 215–227
- LEGRAND, A.; WIENER, C. **Le droit public**. Paris: La documentation française, 2017.
- LEISERSON, A. The study of public administration, In MORSTEIN MARX, F. (Ed.). **Elements of public administration**. New York: Prentice Hall, 1946, p. 27–50.
- LEPERE-SCHLOOP, M.; NESBIT, R. The nexus of public administration, public policy, and nonprofit studies: An empirical mapping of research topics and knowledge integration, **Public Administration Review**, v. 83, n. 3, p. 486–502, 2023 <https://doi.org/10.1111/puar.13587>
- LEATHERBY, G. Emancipatory research. In: JUPP, V. (Ed.). **The Sage Dictionary of Social Research Methods**. London: Sage Publications, 2006, p. 88–90.
- LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- LEVINE, C. *et al.* Organizational Design: A Post Minnowbrook Perspective for the “New” Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 425, 1975. <https://doi.org/10.2307/974548>
- LEVY, D.; PEART, S. **Towards an economics of natural equals: A documentary history of the early Virginia School**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- LEVY, R. New Public Management: End of an Era? **Public Policy and Administration**, v. 25, n. 2, p. 234–240, 2010. <https://doi.org/10.1177/0952076709357152>
- LEWIS L. GOULD, L.; SHAH, C. The limits of progressivism, In LEWIS L. GOULD, L.; SHAH, C. **America in the Progressive Era, 1890–1917**. 2nd Ed. London: Routledge, 2021, p. 63–75.
- LEWIS, J. The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union. **International Organization**, v. 59, n. 4, p. 937–971, 2005. <http://www.jstor.org/stable/3877833>
- LEWIS, R. Forging New Synthesis: Theories and Theorists. **American Sociologist**, v. 22, n. 3/4, p. 221–231, 1991. <https://doi.org/10.1007/BF02691898>
- LEWIS-BECK, M.; SQUIRE, P. The Transformation of the American State: The New Era-New Deal Test. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 1, p. 106–121, 1991. <https://doi.org/10.2307/2131723>
- LIDDLE, J. Is there still a need for teaching and research in public administration and management? A personal view from the UK. **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 6–7, p. 575–583, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0160>
- LIDDLE, J. Public value management and new public governance: key traits, issues and developments, In ONGARO, E.; VAN THIEL, S. (Eds.) **The Palgrave handbook of public administration and management in Europe**. London: Palgrave MacMillan, 2018, p. 967–990.

- LIGHT, P. Recommendations Forestalled or Forgotten? The National Commission on the Public Service and Presidential Appointments. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 408–417, 2007.
- LILIENTHAL, D. **TVA, democracy on the march**. New York: Harper & Brothers Publishers, 1944.
- LIMA FILHO, S.; PEIXE, B. Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 43, p. 88–103, 2020. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n43p88>
- LIU, K-T. (Ed.). **Handbook of Public Management Practice and Reform**. New York: CRC Press, 2001.
- LIPSKY, M. (1980). **Street-level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LINCOLN, Y.; GUBA, E. **The Constructivist Credo**. Walnut Creek: Left Coast Press, 2013.
- LITCHFIELD, E. Notes on a General Theory of Administration. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, n. 1, p. 3–29, 1956. <https://doi.org/10.2307/2390838>
- LITWAK, E. Models of Bureaucracy Which Permit Conflict. **American Journal of Sociology**, v. 67, n. 2, p. 177–184, 1961. <http://www.jstor.org/stable/2774885>
- LLEWELLYN, K. The Effect of Legal Institutions Upon Economics. **The American Economic Review**, v. 15, n. 4, p. 665–683, 1925.
- LOCKE, R.; SPENDER, J-C. **Confronting Managerialism**. London/New York: Zed Books, 2011.
- LOEWENSTEIN, K. **The Governance of Rome**. Hague: Martinus Nijhoff, 1973.
- LONG, H. Validity in mixed methods research in education: The application of Habermas' critical theory. **International Journal of Research & Method in Education**, v. 40, n. 2, p. 201–213, 2017. <https://doi.org/10.1080/1743727X.2015.1088518>
- LOPES, G. Entre a Yeomanry tropical e os Trobriandenses coloniais: origens e debates da historiografia sobre a formação do Brasil, **História**, 38, e2019012, 2019. <https://doi.org/10.1590/1980-4369e2019012>
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11–38, 2019.
- LOUREIRO, M. **Os economistas no governo**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997.
- LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- LOWERY, D. Remembering Vincent Ostrom: unhorsing a dominant paradigm. **Public Choice**, v.154, p. 163–171, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-0053-7>
- LOWI, T. Legitimizing public administration: A disturbed dissent. **Public Administration Review**, v. 53, n. 3, p. 261, 1993. <https://doi.org/10.2307/3110134>
- LÖWY, M. **A Jaula de Aço**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014
- LUKE, J. Minnowbrook: The Search for a New Reality: Response to Louis C. Gawthrop. **Public Administration Review**, v. 49, n. 2, 1989.
- LUHMANN, N. **Los derechos fundamentales como institución**. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2010.
- LUNE, H.; BERG, B. **Qualitative research methods for the social sciences**. 9th Ed. New York: Pearson, 2017.
- LUTON, L. Administrative “Interpretation” as Policy-Making. **Administrative Theory & Praxis**, v. 31, n. 4, p. 556–576, 2009. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310406>

- LUTON, L. The Tale That Wagged the Dog: Is the Progressive Era the Foundation of American Public Administration? **Administrative Theory & Praxis**, v. 24, n. 3, p. 439, 2002. <https://doi.org/10.1080/10841806.2002.11029367>
- LYNCH, C. Teoria pós-colonial e pensamento brasileiro na obra de Guerreiro Ramos: o pensamento sociológico (1953-1955). **Caderno CRH**, v. 28, n. 73, p. 27–45, 2015. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000100003>
- LYNN JR., L. David G. Frederickson and H. George Frederickson. Measuring the Performance of the Hollow State. **Journal of Health Politics, Policy & Law**, v. 33, n. 5, p. 1011–1015, 2008. <https://doi.org/10.1215/03616878-2008-028>
- LYNN JR., L. Has governance eclipsed government? In: DURANT, R. (Ed.). **The Oxford Handbook of American Bureaucracy**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 669–690.
- LYNN JR., L. Public management. In: PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2012, p. 17–31.
- LYNN JR., L. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, 144–160, 2001.
- LYNN, L. Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't. **Public Administration Review**, v. 69, n. 5, p. 803–813, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02030.x>
- LYNN, N. Preface. In: LYNN, N.; Wildavsky, A. Eds. **Public administration: the state of the discipline**. Chatham: Chatham House Publishers, 1990, p. ix–xi.
- LYNN, N.; WILDAVSKY, A. Eds. **Public administration: the state of the discipline**. Chatham: Chatham House Publishers, 1990.
- MACAULAY, M. In search of a golden thread: recent developments in public management across New Zealand and Australia. **Public Management Review**, v. 23, n. 9, p. 1265–1274, 2021. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1796289>
- MACDERMOTT, K. **A failure of public administration?** In Whatever Happened to Frank and Fearless? The impact of new public management on the Australian Public Service. ANU Press, 2008, p. 1–24. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24hc3q.7>
- MACHLUP, F. Theories of the Firm: Marginalist, Behavioral, Managerial. **The American Economic Review**, v. 57, n. 1, p. 1–33, 1967. <http://www.jstor.org/stable/1815603>
- MACLEAN, M.; HARVEY, C.; CLEGG, S. Conceptualizing historical organization studies. **The Academy of Management Review**, v. 41, n. 4, p. 609–632, 2016. <http://www.jstor.org/stable/24906243>
- MACLEAN, N. **Democracy in chains**. New York: Viking, 2017.
- MACLEAN, N. The Koch Network: Property Supremacist Ideology and Politics in the Twenty-First Century. In: HURET, R.; LICHTENSTEIN, N.; VINEL, J-C. (EDS.) **Capitalism Contested: The New Deal and Its Legacies**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2020, p. 152–178.
- MAFFESOLI, M. Sanitary Crisis, Civilizational Crisis. **Space and Culture**, v. 23, n. 3, p. 226–229, 2020. <https://doi.org/10.1177/1206331220938617>
- MAFFINI, R. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança): em torno da Súmula Vinculante no 3 do Supremo Tribunal Federal. In: SCHWARZ, R. (Org.) **Direito administrativo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 131–143.
- MAGIDIMISHA, H. *et al.* Crisis, identity and (be)longing: a thematic introduction of the vestiges of migration in post-independent Southern Africa, In: MAGIDIMISHA, H. *et al.* (Eds.). **Crisis, identity and migration in post-colonial Southern Africa**. Cham: Springer International, 2017, p. 3–21.
- MAGNAN, M.; MICHELON, G. (Eds.). **Handbook on Corporate Governance and Corporate Social Responsibility**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2024.

- MAI, T. Collaborative Public Management (CPM), In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 834–838). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- MAIA, J. Reputações à brasileira: o caso de Guerreiro Ramos. **Sociologia & Antropologia**, v. 2, n. 4, p. 265–291, 2012. <https://doi.org/10.1590/2238-38752012v2412>
- MAIO, M.; LOPES, T. Da escola de Chicago ao nacional-desenvolvimentismo: saúde e nação no pensamento de Alberto Guerreiro Ramos (1940 - 1950). **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 290–329, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200010>
- MAKI, U. Against Posner against Coase against Theory. **Cambridge Journal of Economics**, v. 22, n. 5, p. 587–595, 1998.
- MALLIN, C. (Ed.) **Handbook on International Corporate Governance: Country Analyses**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- MANZA, J.; CROWLEY, N. Ethnonationalism and the Rise of Donald Trump. **Contexts**, v. 17, n. 1, p. 28–33, 2018 <https://doi.org/10.1177/1536504218766548>
- MARCH, J.; SIMON, H. **Organizations**. New York: Wiley, 1958.
- MARCUM, J. **Thomas Kuhn's Revolution**. London: continuum, 2005.
- MARCUSE, H. (1964). **O homem unidimensional**. São Paulo: Edipro, 2015.
- MARGETTS, H. Rethinking AI for Good Governance. **Daedalus**, v. 151, n. 2, p. 360–371, 2022. <https://www.jstor.org/stable/48662048>
- MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web, **Phil. Trans. R. Soc.**, 2013 <http://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
- MARINELA, F. **Direito administrativo**. 11ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARINETTO, M. Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. **Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 592–608, 2003. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00443>
- MARINGONI, G. Introdução: o eterno retorno daquele que nunca saiu de cena. In: MARINGONI, G. (Org.). **A volta do Estado planejador**. São Paulo: Contracorrente, p. 19–27, 2022.
- MARINI, C. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor, **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 5–33, 1996.
- MARINI, F. (Ed.) **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. Scranton: Chandler Sharp, 1971b.
- MARINI, F. The Minnowbrook perspective and the future of public administration education. In: MARINI, F. (Ed.). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. Scranton: Chandler Sharp, 1971a, p. 346–367.
- MARSHALL, G. A Brief Tour of Public Organization Theory in the United States. In: BOX, R. (Ed.) **Democracy and Public Administration**. London: M. E. Sharpe, 2007, p. 40–63.
- MARSHALL, G.; WHITE, O. The Blackburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a Time Without a Name, **Public Administration Faculty Publications**, 67, 1990. Retrieval from <https://digitalcommons.unomaha.edu/pubadfacpub/67>
- MARSHALL, G.; WHITE, O. The Blackburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a TimeWithout a Name, **Public Administration Faculty Publications**, v. 67, 1990.
- MARTIN, D. The Fading Legacy of Woodrow Wilson. **Public Administration Review**, v. 48, n. 2, p. 631–636, 1988. <https://doi.org/10.2307/975764>
- MARTIN, R. Political Science and Public Administration: A Note on the State of the Union, **The American Political Science Review**, v. 46, n. 3, p. 660–676, 1952. <https://doi.org/10.2307/1952277>

- MARTÍNEZ, A. Epistemologia Qualitativa: dificuldades, equívocos e contribuições para outras formas de pesquisa qualitativa. In: MARTÍNEZ, A.; REY, F.; PUENTES, R. (Orgs). **Epistemologia qualitativa e teoria da subjetividade**: discussões sobre educação e saúde. Uberlândia: EDUFU, 2019, p. 47–70.
- MARTINS, H.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, v. 130, p. 42–53, 2014.
- MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Cadernos Enap – 8. Brasília: Enap, 1995.
- MARTINS, N. Teorias da financeirização: instituições, crescimento e crise. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N.; GONÇALVES, G.; WAEYENBERGE (Org.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024, p. 37–80.
- MARX, A.; CALSTER, G.; WOUTERS, J. (Eds.). **Research handbook on global governance, business and human rights**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2022.
- MARY, B. Parsing the “Minnowbrook Tradition.” **Administrative Theory & Praxis**, v. 31, n. 1, p. 97–101, 2009. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310107>
- MASCARENHAS, C.; RIBAS, L. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 1, p. 89–119, 2021. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83679>
- MASCARO, A. **Sociologia do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2024.
- MASON, E. The Apologetics of “Managerialism.” **The Journal of Business**, v. 31, n. 1, p. 1–11, 1958. <http://www.jstor.org/stable/2350955>
- MATA, S. A viagem redonda de Jessé Souza. **Sociologias**, v. 20, n. 47, p. 424–437, 2018. <https://doi.org/10.1590/15174522-020004731>
- MATA, S. Relendo os clássicos em época de crise: Raízes do Brasil, Os donos do poder e as anomalias da consciência histórica brasileira, **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 32, p. 11–36, 2017. Recuperado de https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/11571/1/ARTIGO_RelendoCl%C3%A1ssicos%C3%89poca.pdf
- MATHIASSEN, D. The new public management and its critics, **International Public Management Journal**, v. 2, n. 1, p. 90–111, 1999.
- MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia, **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 42, n. 1, p. 61–82, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**. São Paulo: Atlas, 2008b.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008a.
- MATTARELLA, B. **Lezioni di diritto amministrativo**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2018.
- MATTEI, P. The Entrepreneurial State. In: MATTEI, P. *Democratizing Science: The Political Roots of the Public Engagement Agenda*. Bristol University Press, 2023, p. 28–48. <https://doi.org/10.2307/jj.6557176.6>
- MATTEUCCI, N. Liberalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). **Dicionário de política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 686–705.
- MATTOS, P. “Administração e ciência ou arte?” O que podemos aprender com este mal-entendido? **Revista de Administração de Empresas**, v. 49, n. 3, p. 349–360, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902009000300009>

- MATTOS, P. "Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados": Pondo os pingos nos is de tal ressalva. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 1, p. 450–468, 2011. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000600002>
- MAULANA, R.; DECMAN, M. Collaborative Governance in the Digital Transformation Age: A Systematic Literature Review with Bibliometric Mapping. **Central European Public Administration Review**, v. 21, n. 1, p. 31–60, 2023. <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.1.02>
- MAURIN, A. **Droit administratif**. 11^e Ed. Paris: Sirey, 2018.
- MAURIZIO, L. **Classical mythology in context**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- MAURO, P. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, p. 681–712, 1995.
- MAVROT, C.; ROSSER, C. SAGER, F.; HURNI, P. A transfer-of-ideas approach to the history of public administration: The Hybridizations of Administrative Traditions. In: HILDRETH, W.; MILLER, G.; LINDQUIST, E. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. London/New York: Routledge, 2021, p. 13–24.
- MAXIMIANO, A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MAXIMIANO, A.; NOHARA, I. **Gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2021.
- MAYNTZ, E. Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In: KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance**. London: SAGE Publications, 1993, p. 9–21.
- MAXWELL, J. (2022). Interactive approaches to qualitative research design. In Flick, U. (Ed.). **The SAGE Handbook of Qualitative Research Design**. London: Sage. 2022, p. 41–54.
- MAYNTZ, R. New challenges to governance theory. **Jean Monnet Chair Papers**, 50. Florence: The Robert Schuman Centre at the European University Institute, 1998. <https://hdl.handle.net/1814/23653>
- MAYR, E.; PROVINE, W. The Evolutionary Synthesis. **Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences**, v. 34, n. 8, p. 17–32, 1981. <https://doi.org/10.2307/3823367>
- MCCAFFREY, D.; FAERMAN, S.; HART, D. The Appeal and Difficulties of Participative Systems. **Organization Science**, v. 6, n. 6, p. 603–627, 1995. <http://www.jstor.org/stable/2635025>
- MCCARTHY, C. Preliminary Report of the Committee on Practical Training for Public Service. **Proceedings of the American Political Science Association**, v. 10, p. 301–356, 1913. <https://doi.org/10.2307/3038436>
- MCCARTHY, C. *The Wisconsin idea*. New York: The Macmillan Company, 1912. Recuperado de <https://archive.org/details/wisconsinidea00mccarich/page/n5/mode/2up>
- MCCLOSKEY, D. The Good Old Coase Theorem and the Good Old Chicago School: A Comment on Zerbe and Medema. In: MEDEMA, S. (ed.). **Coasean Economics**. Boston: Kluwer, 1997, p. 239–248.
- MCCOURT, W. New Public Management in developing countries. In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management**. London: Routledge, 2002, p. 227–242.
- MCFARLAND, D. The Emerging Revolution in Management Education. **The Journal of the Academy of Management**, v. 3, n. 1, p. 7–15, 1960. <https://doi.org/10.2307/254611>
- MCLEAN, I. The Strange History of Social Choice, and the Contribution of the Public Choice Society to Its Fifth Revival. **Public Choice**, v. 163, n. 1–2, p. 153–165, 2015. <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0161-7>
- MCMULLIN, C. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. **Public Administration**, v. 99, n. 1, p. 5–22, 2021. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>
- MCNABB, D. **The new face of government**. Boston: CRC Press, 2009.

- MCSWITE, O. O pós-modernismo na administração pública nos EUA: uma autópsia. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 3, p. 591–604, 2003. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6732>
- MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 21ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEDAUAR, O. **O direito administrativo em evolução**. 3ª. Ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MEDEIROS NETO, M.; SATO, D. Transparência na Gestão Pública Municipal: Um estudo sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no Portal da Transparência. **Rev. Mult. Psic.**, v. 13, n. 44, p. 991–1005, 2019.
- MEDEIROS, C.; TREBAT, N. The Failures of Neoliberalism in Brazil. **Journal of Economic Issues**, v. 55, n. 2, p. 408–415, 2021. <https://doi.org/10.1080/00213624.2021.1908803>
- MEDEIROS, M. **Os ricos e os pobres**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.
- MEDEIROS, P. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143–160, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008>
- MEDEMA, S. Chicago Price theory and Chicago Law and Economics: A Tale of Two Transitions. In: VAN HORN, R.; MIROWSKI, P.; STAPLEFORD, T. (Eds.). **Building Chicago Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 151–179.
- MEDEMA, S. The Coase Theorem at Sixty. **Journal of Economic Literature**, v. 58, n. 4, p. 1045–1128, 2020. <https://doi.org/10.1257/jel.20191060>
- MEIER, K. Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 70, p. s284–s291, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02288.x>
- MEIER, K. Proverbs and the Evolution of Public Administration [Review Essay]. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 15–24, 2015.
- MEINHART, W. Management science and the teaching of management. **Management Science**, v. 15, n. 5, p. 305–310, 1969. <https://www.jstor.org/stable/2628136>
- MEIRA, R. O Estado de Direito nas tradições anglo-americana, alemã e francesa. **Cadernos de Direito**, v. 16, n. 30, p. 229–243, 2016.
- MELLO, I. Apresentação: Dossiê os 20 anos do Antigo Regime nos Trópicos em perspectiva. **Revista Ars Historica**, v. 23, p. 7–12, 2022.
- MELO, A.; DOLCI, D.; CERQUEIRA, L. Escritórios de Gestão de Projetos no Setor Público à Luz do Paradigma da Nova Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**, v. 4, n. 1, p. 5–28, 2019. Recuperado de: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/40549/27761>
- MENDES, C. O ensaísmo na historiografia brasileira. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 34, n. 1, p. 91–100, 2012. <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v34i1.14186>
- MERCER, T. *et al.* Public policy theory, practice and teaching: Investigating the interactions. In T. MERCER, R. AYRES, B. HEAD; J. WANNA (Eds.). **Learning Policy, Doing Policy**. ANU Press, 2021, p. 3–28. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1j9mjmg.9>
- MERTON, R. (1949). **Social theory and social structure**. New York: The Free Press, 1968.
- METCALF, H.; URWICK, L. (Eds.) (1942) **The early sociology of management and organizations**: Volume III, Dynamic Administration, The Collected Papers of Mary Parker Follett. London/New York: Routledge, 2003 retrievable in <https://archive.org/details/cu31924016856209/page/n29/mode/2up>
- METCALFE, L.; RICHARDS, S. **Improving Public Management**. London: Sage, 1987b.

- METCALFE, L; RICHARDS, S. Evolving public management cultures. In KOONINMAN, J.; ELIASSEN, K. (Eds.). **Management Public Organizations**. London: Sage, 1987a, p. 65–86.
- METTLER, S. **Dividing Citizens**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.
- MEYER, J; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.
- MEYER, H.-D. Organizational Environments and Organizational Discourse: Bureaucracy between Two Worlds. **Organization Science**, v. 6, n. 1, p. 32–43, 1995. <http://www.jstor.org/stable/2635238>
- MILKIS, S.; SPARACINO, A. Pivotal Elections. In: Nichols, C.; Unger, N. (Eds.) **A Companion to the Gilded Age and Progressive Era**. West Sussex: John Wiley & Sons, 2017, p. 323–338.
- MILLER, G.; YANG, K. (Eds.). **Handbook of Research Methods in Public Administration**. New York: CRC Press, 2007.
- MILLER, H. Post-progressive public administration: Lessons from policy networks. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, p. 378, 1994. <https://doi.org/10.2307/977386>
- MILLETT, J. A Critical Appraisal of the Study of Public Administration. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, n. 2, p. 171–188, 1956. <https://doi.org/10.2307/2390985>
- MILLS, A.; NOVICEVIC, M. **Management and Organizational History**. New York/London: Routledge, 2020.
- MILLS, A.; WILLIAMS, K. Feminist frustrations: The enduring neglect of a women's business history and the opportunity for radical change. **Business History**, v. 66, n. 1, p. 14–28, 2021. <https://doi.org/10.1080/00076791.2021.1896706>
- MILWARD, H.; PROVAN, K. Managing the Hollow State. **Public Management Review**, v. 5, n. 1, p. 1–18, 2003. <https://doi.org/10.1080/1461667022000028834>
- MINAZZI, F. The epistemological problem of the objectivity of knowledge. In AGAZZI, E. **Varieties of scientific realism**. Cham: Springer, 2017, p. 177–206.
- MINGERS, J. A classification of the philosophical assumptions of management science methods. **The Journal of the Operational Research Society**, v. 54, n. 6, p. 559–570, 2003. <https://doi.org/10.1098/rstb.2019.0719>
- MINDA, G. **Postmodern Legal Movements**. New York: NYU Press, 1995.
- MINTROM, M.; THOMAS, M. New Zealand's economic turnaround: How public policy innovation catalysed economic growth. In: Mintrom, M.; LUETJENS, J.; HART, P. (Eds.), **Successful Public Policy: Lessons from Australia and New Zealand**. ANU Press, 2019, p. 357–378 <http://www.jstor.org/stable/j.ctvh4zj6k.22>
- MIRANDA, M.; GONÇALVES, J.; COSTA, D. Organização administrativa: a evolução da administração pública e sua modernização até administração gerencial e o advento do princípio da eficiência. **Revista processus de estudos de gestão, jurídicos e financeiros**, v. 41, n. XI, p. 88–107, 2020. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4086002>
- MIROWSKI, P. On the Origins (at Chicago) of Some Species of Neoliberal Evolutionary Economics. In: VAN HORN, R.; MIROWSKI, P.; STAPLEFORD, T. (Eds.). **Building Chicago Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 237–278.
- MIROWSKI, P. Postface: defining liberalism. In: MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. (Eds.). **The road from Mont Pèlerin**. Cambridge: Harvard University Press, 2009, p. 417–455.
- MISES, L. **Bureaucracy**. New Haven: Yale University Press, 1944.
- MITCHELL, T.; SCOTT, W. The Barnard-Simon Contribution: A Vanished Legacy. **Public Administration Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 348–368, 1988.

- MITCHELL, W. Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five years of public choice and political science. **Public Choice**, v. 56, n. 2, p. 101–119, 1988. <https://doi.org/10.1007/BF00115751>
- MOE, R. The 'reinventing government' exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences. **Public Administration Review**, v. 54, n. 2, p. 111, 1994. <https://doi.org/10.2307/976519>
- MOE, T. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: WILLIAMSON, O. (Ed.). **Organization Theory**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 116–153.
- MOHR, Z.; DAVIS, J. Simon's Behavior and Waldo's Public: The ABCS Model of Public Behavior and Social Interactions. **Journal of Behavioral Public Administration**, v. 6, p. 1–9, 2023. <https://doi.org/10.30636/jbpa.61.297>
- MÖLLER, U.; SCHIERENBECK, I. Political Leadership and Quality of Government: Restraining Elites at Nascent Statehood. In: DAHLSTRÖM, C.; WÄNGNERUD, L. (Eds.) **Elites, Institutions and the Quality of Government**. New York: Palgrave MacMillan, 2015, p. 93–110.
- MONGKOL, K. The critical review of new public management model and its criticisms. **Research Journal of Business Management**, v. 5, n. 1, p. 35–43, 2011.
- MOON, C-I; MOON, M. (Ed.) **Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration**. London/New York: Routledge, 2020.
- MOONEY, J. Principles of organization. In: GULICK, L.; URWICK, L. (Eds.) **Papers on the science of administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937, p. 89–98.
- MOONEY, J. **The principles of organization**. New York/London: Harpers Brothers Publishers, 1937.
- MOORE, C. Bureaucracy and the Administrative State. In: VALELLY, R.; METTLER, S.; LIEBERMAN, R. (Eds.). **The Oxford Handbook of American political development**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 327–344.
- MOORE, M. **Creating public value**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- MOORE, M. Recognising Public Value: The Challenge of Measuring Performance in Government. In: WANNA, J. (Ed.). **A Passion for Policy**. Canberra: ANU Press. 2007, p. 91–116. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h36k.13>
- MOORE, M.; KHAGRAM, S. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. **Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3**. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.
- MORAES, A. **Bases da formação territorial do brasil**. São Paulo: Annablume, 2011.
- MORAGUES-FAUS, A.; CLARK, J.; BATTERSBY, J.; DAVIES, A. (Eds.). **Routledge handbook of urban food governance**. London/New York: Routledge, 2022.
- MORCK, R.; STEIER, L. The Global History of Corporate Governance: An Introduction, In: MORCK, R. (Ed.). **A History of Corporate Governance around the World**. London: University of Chicago Press, 2007, p. 1–64.
- MOREIRA, E. Notas sobre o Estado Administrativo: de omissivo a hiperativo, **Revista de Estudos Institucionais**, v. 3, n. 1, p. 153–179, 2017. <https://doi.org/10.21783/rei.v3i1.154>
- MOREIRA, J.; ALVES, A. Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governança Pública, **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, v. VII, n. 11, p. 11–36, 2009.
- MORGAN, E. Challenges to H. George Frederickson's Ambition for Citizen Public Administrators. **Public Administration Review**, v. 72, p. S 116–S118, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02643.x>

- MORISCO, V. Towards Institutionalization? In: MORISCO, V. **From Rebel Governance to Institutionalization?** Austrian Institute for International Affairs, 2023, p. 10–13. <http://www.jstor.org/stable/resrep52047.5>
- MORSE, R. A miopia de Schwartzman, **Novos Estudos CEBRAP**, v. 24, p. 166–178, 1989.
- MORSE, R. **O espelho de Próspero**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MORSTEIN MARX, F. (Ed.). **Elements of public administration**. New York: Prentice Hall, 1946.
- MORSTEIN MARX, F. Administrative Ethics and the Rule of Law. **The American Political Science Review**, v. 43, n. 6, p. 1119–1144, 1949. <https://doi.org/10.2307/1950510>
- MORSTEIN MARX, F. **Government in the Third Reich**. New York/London: McGraw-Hill, 1936. retrieve from <https://archive.org/details/government-in-the-tr-by-fritz-morstein-marx-1936/page/n183/mode/2up>
- MORSTEIN MARX, F. The social function of public administration. In: MORSTEIN MARX, F. (Ed.). **Elements of public administration**. New York: Prentice Hall, 1946b, p. 98–117.
- MOSCHELLA, M.; WEAVER, C. (Eds.). **Handbook of Global Economic Governance**. London/New York: Routledge, 2014.
- MOSHER, F. (1975). Introduction, the American setting. In: MOSHER, F. (Ed.). **American Public Administration**. Tuscaloosa/London: The University of Alabama Press, p. 1–10, 1994.
- MOSHER, F. **Democracy and the Public Service**. New York: Oxford University, 1968.
- MOSHER, W. Public Administration: The Profession of Public Service. **The American Political Science Review**, v. 32, n. 2, p. 332–342, 1938. <https://doi.org/10.2307/1948672>
- MOSHER, W. Public Administration: The Profession of Public Service. **The American Political Science Review**, v. 32, n. 2, p. 332–342, 1938. <https://doi.org/10.2307/1948672>
- MOSHER, W.; KINGSLEY, J. **Public personnel administration**. New York/London: Harpers Brothers Publishers, 1936.
- MOTTA, F. O behaviorismo na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 10, n. 3, p. 97–113, 1970. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901970000300004>
- MOTTA, F. **Organização e poder: empresa, Estado e escola**. São Paulo: Atlas, 1986.
- MOTTA, F. **Teoria Geral da Administração**. 5ª ed. Rev. Ampl. São Paulo: Pioneira, 1973.
- MOTTA, P. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82–90, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>
- MOTTA, F. (1981). **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 11–23, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200003>
- MÜLLER, R.; SANKARAN, S.; DROUIN, N. (Eds.). **Research handbook on the governance of projects**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- MULLINS, L. **Management and Organisational Behaviour**. 9th Ed. London: Pitman, 2010.
- MUMTAZ, S.; LATIF, R. Learning through Debate during Problem-Based Learning: An Active Learning Strategy. **Advances in Physiology Education**, v. 31, n. 3, p. 390–394, 2017. <https://doi.org/10.1152/advan.00157.2016>
- MURPHY, M. Introduction: putting Habermas to work in social research. In: MURPHY, M. (Ed.). **Habermas and social research**. London: Routledge, 2017, p. 1–18.
- NABATCHI, T. Between a rock and a hard place: (Re)Integrating public administration and political science, **Governance**, v. 35, n. 4, p. 991–998, 2022. <https://doi.org/10.1111/gove.12732>

- NASCIMENTO, M.; SILVA, H. Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais, **Revista do Serviço Público**, v. 71(c), p. 264–283, 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4348>
- NASEER, S. Public Spending, Quality of Bureaucracy and Economic Growth: A Theoretical Analysis. **Pakistan Development Review**, v. 58, n. 2, p. 203–221, 2019.
- NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE (Volcker Commission). **Leadership for America: Rebuilding the Public Service**. Lexington, MA: Lexington Books, 1989. Retrievable from: <https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/1989/11/72f90b643732333a7f4640180f4b383a-1414082145.pdf>
- NATIONAL COMMISSION ON THE STATE AND LOCAL PUBLIC SERVICE (Winter Commission). **Hard Truths/Tough Choices: An Agenda for State and Local Reform**. Albany: Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1993. Retrievable from: <https://rockinst.org/wp-content/uploads/2018/07/Hard-Truths-Tough-Choices.pdf>
- NATIVIDADE, E.; PEREIRA, J.; OLIVEIRA, V. Gestão de política pública de geração de trabalho e renda: uma análise do programa nacional de incubadoras de cooperativas populares. **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 1, p. 241–250, 2014. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v17n1p241-250>
- NAWAZ, S. Growth effects of institutions: A disaggregated analysis. **Economic Modelling**, v. 45, p. 118–126, 2015.
- NEDELICHEV, M. Bibliometric Review of Corporate Governance Theories and Methods, **Economic Studies**, v. 27, n. 4, p. 126–145, 2018.
- NELSON, J. *et al.* How do academic public administration and public policy researchers affect policymaking? Functional groupings from survey data, **Scientometrics**, v. 129, n. 1, p. 65–93, 2024. <https://doi.org/10.1007/s11192-023-04860-w>
- NEMEC, J. *et al.* Public Management as a University Discipline in New European Union Member States, **Public Management Review**, v. 14, n. 8, p. 1087–1108, 2012. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657834>
- NEUMANN JR., F. What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its “Big Questions” Really Big? **Public Administration Review**, v. 56, n. 5, p. 409–415, 1996. <https://doi.org/10.2307/977039>
- NEVES, M. **Entre Hidra e Hércules**. 3ª. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.
- NEVES, M. **Entre Têmis e Leviatã**. 3ª. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- NEWBOLD, S. **All but forgotten: Thomas Jefferson and the Development of Public Administration**. Albany: State University of New York Press, 2010b.
- NEWBOLD, S. Toward a Constitutional School for American Public Administration. **Public Administration Review**, v. 70, n. 4, p. 538–546, 2010a.
- NEWBOLD, S. Understanding administrative law: an essential skillset for public sector management, In: BRYER, T. (Ed.). **Handbook of theories of public administration and management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 123–135.
- NEWBOLD, S.; ROSENBLOOM, D. (Eds.). **The Constitutional School of American Public Administration**. London/New York: Routledge, 2017.
- NEWBOLD, S.; ROSENBLOOM, D. Providing the Foundation for 21st Century Governance: The Constitutional School of U.S. Public Administration and why it Matters. In: NEWBOLD, S.; ROSENBLOOM, D. (Eds.). **The Constitutional School of American Public Administration**. London/New York: Routledge, 2017b, p.
- NEWLAND, C. A field of strangers in search of a discipline: Separatism of public management research from public administration, **Public Administration Review**, v. 54, n. 5, p. 486–488, 1994.

- NICOLAZZI, F. Raízes do Brasil e o ensaio histórico brasileiro: da história filosófica à síntese sociológica, 1836–1936. **Revista Brasileira de História**, v. 36, n. 73, p. 89–110, 2016. <https://doi.org/10.1590/1806-93472016v36n73-006>
- NIGRO, L.; KELLOUGH, J. Personnel Reform in the States: A Look at Progress Fifteen Years after the Winter Commission. **Public Administration Review**, v. 68, p. S50–S57, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00978.x>
- NIK-KHAH, E. George Stigler, the Graduate School of Business, and the Pillars of the Chicago School, In: VAN HORN, R.; MIROWSKI, P.; STAPLEFORD, T. (Eds.). **Building Chicago Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 116–147.
- NISKANEN, W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. **American Economic Review**, v. 58, n. 2, p. 293, 1968.
- NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NISKANEN, W. Gordon Tullock's contribution to bureaucracy, **Public Choice**, v. 152, p. 97–101, 2012.
- NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução, In: COELHO, V.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 21–40.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. 23rd Printing. New York: Cambridge University Press, 2006.
- NOVAIS, F. (1979). **Portugal e Brasil na crise do sistema agrícola colonial (1777-1880)**. 5ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 1989.
- NUNES, R. **Nem vertical nem horizontal: uma teoria da organização política**. São Paulo: Ubu Editora, 2023.
- NUSSBAUM, M. **Creating capabilities**. The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- O'BRIEN, D. Federalism as a Metaphor in the Constitutional Politics of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 49, n. 5, 411, 1989. <https://doi.org/10.2307/976385>
- O'LEARY, R. Critiquing John Rohr. **Administrative Theory & Praxis**, v. 34, n. 4, p. 648–650, 2012. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806340411>
- O'LEARY, R. Minnowbrook: Tradition, Idea, Spirit, Event, Challenge. **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 21(suppl_1), p. i1–i6, 2011 <https://doi.org/10.1093/jopart/muq066>
- O'LEARY, R. Public Administration, Executive Power, and Constitutional Confusion: Response to John Rohr. **Public Administration Review**, v. 49, n. 2, 1989.
- O'NEILL, J. **Conservative thought and American Constitutionalism since the New Deal**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2022.
- O'NEILL, R. Digital Era Governance: IT Corporations, The State and E-Government, by P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler. **Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age**, v. 12, n. 4, p. 281–284, 2007. <https://doi.org/10.3233/IP-2007-0130>
- O'TOOLE, JR.; L. MEIER, K. **Public Management**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ODIORNE, G. The Management Theory Jungle and the Existential Manager. **Academy of Management Journal**, v. 9, n. 2, p. 109–116, 1966. <https://doi.org/10.2307/255028>
- OECD. **Integrating People Management into Public Service Reform**, OECD Publishing, Paris, (1996a) <https://doi.org/10.1787/9789264065062-en>.
- OECD. **Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform No. 13**, Public Management Occasional Papers, OECD Publishing, Paris, 1996b, <https://doi.org/10.1787/9789264062559-en>.

- OFFE, C. Governance: An "empty signifier"? *Constellations*, v. 16, n. 4, p. 550–562, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- OGILVIE, S. State Capacity and Economic Growth: Cautionary Tales from History. *National Institute Economic Review*, v. 262, p. 28–50, 2022
- OLIVEIRA, F.; SANT'ANNA, A.; VAZ, S. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, p. 1453–1475, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600009>
- OLIVEIRA, G. “Lawfare” e o uso do direito como instrumento de guerra. *Revista Inclusiones*, v. 8, p. 125–145, 2021. Recuperado de: https://run.unl.pt/bitstream/10362/114337/1/Artigo_Inclusiones_V_8_N_Esp_AbrJun21_Lawfare.pdf
- OLIVEIRA, K.; PAES DE PAULA, A. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, 2014. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.12605>
- OLIVEIRA, R. *Curso de direito administrativo*. 9ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- OLIVEIRA, R. *Gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- OLIVEIRA, S. A assessoria privada de gestão educacional na rede municipal de ensino de Campinas. *Educação: Teoria e Prática*, v. 26, n. 53, p. 628–649, 2016. <https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol26.n53.p628-649>
- OLIVEIRA, V. Modelos de Administração Pública. In: SANABIO, M.; SANTOS, G.; DAVID, M. (Orgs.). *Administração pública contemporânea*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013, p. 9–34.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007>
- OLSON JR., M.; SARNA, N.; SWAMY, A. V. Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity. *Public Choice*, v. 102, p. 341–364, 2000.
- OLSON, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2002.
- ÖNDER, M.; NYADERA, I.; ISLAM, M. (Eds.). *The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration: Concepts and Cases*. Singapore: Palgrave MacMillan, 2022.
- ONGARO, E. Comparative Public Governance and Management. In: FARAZMAND, A. (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 945–949. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- ONGARO, E. *et al.* Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends. In: ONGARO, E.; VAN THIEL, S. (Eds.) *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave MacMillan, 2017, p. 11–39.
- ONRUBIA, J.; PEREZ, J.; SANCHEZ-FUENTES, A. Public Sector Bureaucracies and Economic Growth. *Revista de Economia Mundial*, v. 51, p. 121–138, 2019.
- ORTIZ, M.; MEDEIROS, A. Reforma Gerencial em Contexto Local: Estudo Comparado dos Municípios de Osasco e Niterói. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 3, p. 227–236, 2017. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5090>
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government*. Reading: William Patrick Book, 1992.
- OSBORNE, S. Dignity and equity in the public administration and management research community. *Public Management Review*, v. 23, n. 6, p. 795–796, 2021a. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1895578>

- OSBORNE, S. Introduction: The (new) public governance: a suitable case for treatment?, In OSBORNE, S. (Ed.). **The new public management: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010, p. 1–16.
- OSBORNE, S. **Public Service Logic**. London: Routledge, 2021.
- OSBORNE, S.; CUI, T.; AULTON, K.; MACFARLANE, J. Theory and practice in dis-harmony? Toward a praxis ecosystem approach to the public administration and management discipline and profession, **Administrative Theory and Praxis**, v. 45, n. 1, p. 44–61, 2023. <https://doi.org/10.1080/10841806.2022.2158638>
- OSBORNE, S.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework, **Public Administration Review**, v. 82, n. 4, p. 634–645, 2022. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- OSBORNE, S.; MCLAUGHLIN, K. The New Public Management in context. In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management**. London: Routledge, 2002, p. 7–14.
- OSTROM, E. An agenda for the study of institutions. **Public Choice**, v. 48, n. 1, p. 3–25, 1986. <https://doi.org/10.1007/BF00239556>
- OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010. <http://www.jstor.org/stable/27871226>
- OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 137–158, 2000. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>
- OSTROM, E. **Governing the Commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. The Comparative Study of Public Economies. **American Economist**, v. 42, n. 1, p. 3–17, 1998.
- OSTROM, E.; OSTROM, V. The Quest for Meaning in Public Choice. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 63, n. 1, p. 105–147, 2004.
- OSTROM, V. (1973). **The intellectual crisis in American public administration**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2008.
- OSTROM, V. Some Problems in Doing Political Theory: A Response to Golembiewski's "Critique of 'Democratic Administration' and Its Supporting Ideation." **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1508–1525, 1977. <https://doi.org/10.2307/1961492>
- OSTROM, V. The American Contribution to a Theory of Constitutional Choice. **The Journal of Politics**, v. 38, n. 3, p. 56–78, 1976. <https://doi.org/10.2307/2129574>
- OSTROM, V. The Political Economy of Water Development. **The American Economic Review**, v. 52, n. 2, p. 450–458, 1962. <http://www.jstor.org/stable/1910914>
- OSTROM, V.; OSTROM, E. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 31, n. 2, p. 203–216, 1971. <https://doi.org/10.2307/974676>
- OTENYO, E.; LIND, N. (Eds.). **Comparative public administration**. London: Elsevier, 2006.
- OVEREEM, P. Making public administration academic. **Public Administration**, v. 96, n. 2, p. 421–424, 2018 <https://doi.org/10.1111/padm.12405>
- OVEREEM, P. Public administration and politics: the art of separation. In: Bryer, T. (Ed.). **Handbook of theories of public administration and management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 7–18.
- OVEREEM, P. **The Politics-Administration Dichotomy**. New York: CRC Press, 2012.
- OWEN, B. France, In: CHANDLER, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000, p. 50–74.

- PAES DE PAULA, A. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis, Cardoso Jr., J. (Coord.). **Estado, instituições e democracia: república – Livro I**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010, p. 273–499.
- PAES DE PAULA, A. (2005). **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.
- PAES DE PAULA, A. **Estilhaços do real**. Curitiba: Juruá, 2012.
- PAES DE PAULA, A. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 40, p. 169–188, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000100010>
- PAES DE PAULA, A. **Por uma nova gestão pública**. 3ª. Reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- PAES DE PAULA, A. **Repensando os estudos organizacionais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.
- PAES DE PAULA, A. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Thomson Learning, 2008.
- PAES DE PAULA, A. Tréplica: comparação possível. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 51–52, 2005b. Retrieved from <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37095>
- PAIVA JR., F.; LEÃO, A.; MELLO S. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. In: PAIVA JR., F.; LEÃO, A.; MELLO, S. (Orgs.). **Abordagens qualitativas na pesquisa em administração**. Recife: Editora UFPE, 2016, cap.7.
- PALUDO, A.; OLIVEIRA, A. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.
- PARK, J.; COMEAUX, J. The legacy of max weber in contemporary scholarship: Rethinking Bureaucracy's Role in Public Administration and Governance. In FRY, B.; RAADSCHELDERS, J. **Mastering public administration: from Max Weber to Dwight Waldo**. 3rd Ed. Los Angeles: CQ Press, 2014, p. 66–86.
- PARKINSON, R. Janus's Revolution. **The William and Mary Quarterly**, v. 76, n. 3, p. 545–561, 2019. <https://doi.org/10.5309/willmaryquar.76.3.0545>
- PARSONS, T. Introduction. In: WEBER, M. **Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization**. Glencoe: The Free Press/ Oxford University Press, 1947, p. 3–86.
- PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública**. São Paulo: DVS, 2011.
- PASTORI, G. Administração Pública. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). **Dicionário de política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 10–17.
- PAULANI, L. Sobreacumulação, financeirização, rentismo e assetização, In: LAVINAS, L.; MARTINS, N.; GONÇALVES, G.; WAEYENBERGE (Orgs.). **Financeirização**. São Paulo: Contracorrente, 2024, p. 81–114.
- PEARSON, M. The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises. **The Australian Journal of Chinese Affairs**, v. 31, p. 25–46, 1994. <https://doi.org/10.2307/2949899>
- PÉCOUD, A.; THIOLLET, H. (Eds.). **Research handbook on the institutions of global migration governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- PEDERSEN, M.; STRITCH, J. RNICE Model: Evaluating the Contribution of Replication Studies in Public Administration and Management Research. **Public Administration Review**, v. 78, n. 4, p. 606–612, 2018. <https://doi.org/10.1111/puar.12910>
- PEDROSO, V.; CORNETTA, V.; KAMIMURA, Q. Perspectivas das diretrizes do sistema único de saúde – sus frente aos pressupostos dos modelos de administração pública gerencial e societal. **Latin American Journal of Business Management**, v. 6, n. 1, 2015. Recuperado de <https://www.lajbm.com.br/index.php/journal/article/view/237>

- PEFFER, S. Minnowbrook III. **Administrative Theory & Praxis**, v. 31, n. 2, p. 252–254, 2009. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310210>
- PENA FERREIRA, H. Do Direito de causar dano ao direito da maximização da riqueza: Coase, Posner e parâmetros teóricos ao estilo de Chicago para decisões jurídicas pró-mercados. **Economic Analysis of Law Review**, v. 14, n. 3, p. 50–76, 2023.
- PERDOMO C.; ARIAS P.; LOZADA, B. Analisis de las politicas publicas de desarrollo empresarial e innovacion desde la perspectiva de la nueva gestion publica y la gobernanza: Caso Barcelona activa--Incubadora de empresas. **Perfil de Coyuntura Economica**, v. 21, p. 173–197, 2013.
- PEREIRA, R.; COUTO, F.; SINDEAUX, R. Mudanças normativas para uma nova administração pública no INSS: considerações sobre a transição dos modelos na gestão de pessoas. *Revista de Carreiras e Pessoas*, **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 5, n. 2, p. 232–248, 2015. <https://doi.org/10.20503/recape.v5i2.24518>
- PEREIRA, S.; CORREIA, P. Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público. **Lex Humana**, v. 12, n. 1, p. 69–85, 2020. Retrieved from <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>
- PEREIRA, T.; ARAÚJO, A. Relevância das informações geradas pelo Siscustos para a nova administração pública, na percepção dos analistas e auditores das ICFEx. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 28, p. 169–190, 2016. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2016v13n28p169>
- PERES JR., M.; PEREIRA, J. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 2, p. 221–236, 2014. <https://doi.org/10.1590/1679-39519079>
- PEREZ, R.; FORGIARINI, G. A administração pública no Brasil moderno: Os modelos burocrático e gerencial. **Ensaio FEE**, v. 37, n. 1, p. 283, 2016.
- PERROW, C. **Complex organizations**. New York: Newbery Award Records, 1972.
- PERROW, C. **Organizing America**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2002.
- PESSOA, F. **Mensagem**. Lisboa: Planeta DeAgostini, 2006.
- PETERS, B. *et al.* Bringing political science back into public administration research. **Governance**, v. 35, n. 4, p. 962–982, 2022. <https://doi.org/10.1111/gove.12705>
- PETERS, B. Management, management everywhere: whatever happened to governance? **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 6–7, p. 606–614, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2017-0146>.
- PETERS, B. Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance, **Urban Research & Practice**, v. 4, n. 1, p. 5–12, 2011 <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.550493>
- PETERS, B.; TERCEDOR, C.; RAMOS, C. (Eds.). **The Handbook of Public Administration in Latin America**. London: SAGE Publications, 2012.
- PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2012.
- PIERRE, J. (Ed.). **Debating Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- PIERRE, J.; PETERS, B. **Governing complex societies**. London: Palgrave MacMillan, 2005.
- PIKETTY, T. **Capital et idéologie**. Paris: Éditions du Seuil, 2019.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.
- PINHEIRO, L. Marcos históricos e avanços das metrias da informação e comunicação: da bibliometria às almetrias. In: MACHADO, R.; RODRIGUES, K.; BARROS, S. (Orgs.). **Diálogos sobre bibliometria e cientometria**, 2021, p. 15–36.

- PINHEIRO, A.; SADDI, J. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PINTO, J.; DOS SANTOS, L. Administração Pública Brasileira no Século XXI - Caminhamos para Alguma Reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 205–215, 2017. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5141>
- PIORE, M. Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector: Sociology, street-level bureaucracy, and the public sector. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 145–164, 2011. <https://doi-org/10.1111/j.1748-5991.2010.01098.x>
- PIRES, A. Participação social em organizações públicas. In: CARDOSO JR., J.; PIRES, R. (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011, p. 57–66.
- PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Introdução. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea/Enap, 2018, p. 13–20.
- PLANT, J. (Ed.). **Handbook of Transportation Policy and Administration**. New York: CRC Press, 2007.
- POLLITT, C, VAN THIEL, S.; HOMBURG, V. (Eds.). **New public management in Europe**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- POLLITT, C. Antistatist reforms and new administrative directions: public administration in the United Kingdom. **Public Administration Review**, v. 56, n. 1, p. 81–87, 1996.
- POLLITT, C. Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services. **Financial Accountability & Management**, v. 2, n. 3, p. 155–170, 1986.
- POLLITT, C. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget? **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 198–218, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01738.x>
- POLLITT, C. Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform, **Public Management Review**, v. 3, n. 4, p. 471–492, 2001b. <https://doi.org/10.1080/14616670110071847>
- POLLITT, C. Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. **Public Management Review**, v. 4, n. 1, p. 471–492, 2002.
- POLLITT, C. Convergence: The Useful Myth? **Public Administration**, v. 79, p. 933–947, 2001a. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00287>
- POLLITT, C. **Managerialism and the public services**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- Pollitt, C. Managerialism Redux? **Financial Accountability & Management**, v. 32, n. 4, p. 429–447, 2016. <https://doi.org/10.1111/faam.12094>
- POLLITT, C. Not Odious but Onerous: Comparative Public Administration. **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 114–127, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01904.x>
- POLLITT, C. The Evolving Narratives of Public Management Reform. **Public Management Review**, v. 15, n. 6, p. 899–922, 2013. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725761>
- POLLITT, C. **Time, policy, management**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- POLLITT, C.; HARRISON, S.; HUNTER, D. J.; MARNOCH, G. General Management in the Nhs: The Initial Impact 1983-88. **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 61–83, 1991. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00782.x>
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2000). **Public management reform: A comparative analysis—into the age of austerity**. 4th Ed. Oxford University Press, 2017.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Continuity and Change in Public Policy and Management**. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

- POPPER, K. (1959). **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1972.
- PORSSE, M.; KLERING, L. A Abordagem da Capacitação como um Modelo Alternativo à Nova Administração Pública para as Ações Públicas: Um Estudo de Casos Múltiplos, **II Encontro de Administração Pública e Governança**, EnAPG, 2006.
- PORTELA JÚNIOR, A. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil, **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, v. 19, n. 2, p. 9–27, 2012.
- POSNER, R. From the new institutional economics to organization economics: with applications to corporate governance, government agencies, and legal institutions. **Journal of Institutional Economics**, v. 6, n. 1, p. 1–37, 2010. <https://doi.org/10.1017/S1744137409990270>
- POSNER, R. Intellectual Property: The Law and Economics Approach. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 2, p. 57–73, 2005. <http://www.jstor.org/stable/4134937>
- POSNER, R. Social Norms and the Law: An Economic Approach. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 365–369, 1997. <http://www.jstor.org/stable/2950947>
- POSNER, R. The Economic Approach to Law, **Texas Law Review**, v. 53, p. 757–782, 1975.
- POSNER, R. The Law and Economics Movement. **The American Economic Review**, v. 77, n. 2, p. 1–13, 1987. <http://www.jstor.org/stable/1805421>
- POSNER, R. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2, p. 335–358, 1974. <https://doi.org/10.2307/3003113>
- PRADO JR., C. (1942). **Formação do Brasil contemporâneo**. 23^a. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- PRADO, M.; CRUZ, B. A Nova Administração Pública e a Educação: a Competição Administrada e o Gerencialismo no Reino Unido, **II Encontro de Administração Pública e Governança**, EnAPG, 2006.
- PRASAD, A. The Gaze of the Other: Postcolonial Theory and Organizational Analysis. In: PRASAD, A. (Ed.). **Postcolonial Theory and Organizational Analysis**. London: Palgrave, 2003, p. 3–43.
- PRESTHUS, R. Weberian v. Welfare Bureaucracy in Traditional Society, **Administrative Science Quarterly**, v. 6, n. 1, p. 1–24, 1961. <https://doi.org/10.2307/2390738>
- PRICE, D. Democratic administration. In: MORSTEIN MARX, F. (Ed.). **Elements of public administration**. New York: Prentice Hall, 1946, p. 72–97.
- PRYSMAKOVA-RIVERA, S; PYSMENNA, O. Collaborative governance: processes, benefits and outcomes. In: BRYER, T. (Ed.). **Handbook of theories of public administration and management**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 80–96.
- PURCELL JR., E. Brandeis, Erie, and the New Deal “Constitutional Revolution.” **Journal of Supreme Court History**, v. 26, n. 3, p. 257, 2001. <https://doi.org/10.1111/1059-4329.00028>
- QUILTY-DUNN, D. Polysemy and thought: Toward a generative theory of concepts. **Mind & Language**, v. 36, n. 1, p. 158–185, 2021. <https://doi.org/10.1111/mila.12328>
- RAADSCHELDERS, J. An Innovation Overlooked, yet Vital: The Institutional Arrangements of Democracy in Thought and Practice. **Innovation Journal**, v. 26, n. 1, p. 1–10, 2021.
- RAADSCHELDERS, J. Mary Parker Follett on the Need to Associate with Gusto. **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 26, n. 2, p. 398–401, 2016. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv033>
- RAADSCHELDERS, J. Policy Entrepreneurship at the Street Level. **Public Administration Review**, v. 82, n. 1, p. 192–195, 2022. <https://doi.org/10.1111/puar.13450>
- RAADSCHELDERS, J. The State of theory in the study of public administration in the United States: Balancing Evidence-based, usable knowledge, and conceptual understanding, **Administrative Theory & Praxis**, v. 41, n. 1, p. 79–98, 2019. <https://doi.org/10.1080/10841806.2018.1526517>

- RAADSCHELDERS, J. Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration. **Public Administration**, v. 86, n. 4, p. 925–949, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00742.x>
- RAADSCHELDERS, J.; VIGODA-GADOT, E. **Global dimensions of public administration and governance**. Hoboken: Jossey-Bass, 2015.
- RADIN, B.; COFFEE, J. A critique of TQM: problems of implementation in the public sector. **Public Administration Quarterly**, p. 42–54, 1993.
- RAHAMAN, A. Leadership and Management: The Use of Distributed Power and Influence in a Changing Federal Government. In: ROSENBLOOM, D.; MALONE, P.; VALDEZ, B. (Eds.). **The Handbook of Federal Government Leadership and Administration**. New York/London: Routledge, 2017, p. 78–112.
- RAHAMAN, Md. Governance and Democracy. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 2765–2771. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- RAHMAN, K. Transcending the New Deal Idea of the State: Managerialism, Neoliberalism, and Democracy. In: HURET, R.; LICHTENSTEIN, N.; VINEL, J-C. (Eds.) **Capitalism Contested: The New Deal and Its Legacies**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2020, p. 19–41.
- RAINEY, H. Public management: recent developments and current prospects. In LYNN, N.; WILDAVSKY, A. (Eds.) **Public administration: the state of the discipline**. Chatham: Chatham House Publishers, 1990, p. 157–184.
- RAJASEKHAR, D. **Handbook of Decentralised Governance and Development in India**. London/New York: Routledge, 2022.
- RAMOS, A. (1957). **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.
- RAMOS, A. (1981). **A nova ciência das organizações**. Florianópolis: Enunciado Publicações, 2022.
- RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- RAMOS, A. **A sociologia industrial**. Rio de Janeiro: Mendes Junior, 1952.
- RAMOS, A. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 2, p. 3–12, 1984. Recuperado de <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10559>
- RAMOS, A. **O problema nacional**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1960.
- RANSON, S.; STEWART, J. Citizenship and Government: The Challenge for Management in the Public Domain, **Political Studies**, v. 37, n. 1, p. 5–24, 1989. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1989.tb00262.x>
- RANSON, S.; STEWART, J. **Management for the public domain**. London: MacMillan Press, 1994.
- RAO, G. The New Historiography of the Early Federal Government: Institutions, Contexts, and the Imperial State. **The William and Mary Quarterly**, v. 77, n. 1, p. 97–128, 2020. <https://doi.org/10.5309/willmaryquar.77.1.0097>
- RATHOD, P. **Comparative public administration**. Jaipur: ABD Publishers, 2007.
- RAUCHWAY, E. **The Great Depression and the New Deal**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- RAUCHWAY, E. **Why the new deal matters**. New Haven/London: Yale University Press, 2022.
- RAWLS, J. (1971). **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RAWLS, J. (1993). **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.
- RAWLS, J. **Justice as fairness**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2001.

- READ, C. **Calming the Storms**. Cham: Palgrave MacMillan, 2023.
- REGATIERI, R. Patrimonialismo: o debate brasileiro e alguns elementos para sua crítica. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, v. 9, n. 23, p. 204–227, 2021. <https://doi.org/10.20336/rbs.788>
- REGNER, T.; BARRIA, J.; PITT, J.; NEVILLE, B. Governance of digital content in the era of mass participation. **Electronic Commerce Research**, v. 10, n. 1, p. 99–110, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10660-010-9043-3>
- REGO, W.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- REHMANN, J. **Max Weber: Modernisation as passive revolution, a gramscian analysis**. Leiden: Brill, 2014.
- REISS, J. Fact-value entanglement in positive economics. **Journal of Economic Methodology**, v. 24, n. 2, p. 134–149, 2017. <https://doi.org/10.1080/1350178X.2017.1309749>
- RESTIVO, S. **Sociology, Science, and the End of Philosophy**. London: Palgrave MacMillan, 2017.
- REY, F. A Epistemologia Qualitativa vinte anos depois. In: MARTÍNEZ, A.; REY, F.; PUENTES, R. (Orgs). **Epistemologia qualitativa e teoria da subjetividade**. Uberlândia: EDUFU, 2019, p. 21–46.
- RHODES, R. Beyond new public governance. In PODGER, A.; DE PERCY, M.; VINCENT, S. (Eds.), **Politics, Policy and Public Administration in Theory and Practice: Essays in honour of Professor John Wanna**. ANU Press, 2021, p. 235–262. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1sjwprm.19>
- RHODES, R. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- RHODES, R. **Understanding governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.
- RHODES, R. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, 2012, p. 33–48.
- RHODES, R.; DARGIE, C.; MELVILLE, A.; TUTT, B. The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995. **Public Administration**, v. 73, n. 1, p. 1–16, 1995. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1995.tb00814.x>
- RIBAS, J.; MEZA, M. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? **Administração Pública e Gestão Social**, p. 45–54, 2018. <https://doi.org/10.21118/apgs.v0i0.5261>
- RIBEIRO FILHO, W.; VALADARES, J. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 3, n. 5, p. 0721–0723, 2017. <https://doi.org/10.18540/jcecvl3iss5pp0721-0723>
- RIBEIRO, E. Revisitando o conceito de administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, p. 7, 2016. Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15479>
- RIBEIRO, E.; SANTOS, R. Administração política: (re)definindo os conceitos de gestão e gerência. In: CARDOSO JR., J. (Org.). **Administração política**. São Paulo: Hucitec, 2017, p. 34–55.
- RIBEIRO, R.; SILVA NETO, J.; PEREIRA, S. Estudo do comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da Nova Administração Pública, **III Encontro de Administração Pública e Governança**, EnAPG 2008.
- RICCI, J-C. **Droit administrative général**. Paris: Hachette Supérieur, 2013.
- RICCUCCI, N. **Public administration**. Washington: Georgetown University Press, 2010.
- RICCUCCI, N. The criteria of action. In: ROSENBLOOM, D.; MCCURDY, H. **Revisiting Waldo's administrative state**. Washington: Georgetown University Press, 2007, p. 55–70.

- RICHARDS, D.; BLUNKETT, D.; MATHERS, H. Old and new labour narratives of whitehall: Radicals, reactionaries and defenders of the Westminster model. **Political Quarterly**, v. 79, n. 4, p. 488–498, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2008.00959.x>
- RICHARDSON, H. Reconstructing the Gilded Age and Progressive Era, In: NICHOLS, C.; UNGER, N. (Eds.) **A Companion to the Gilded Age and Progressive Era**. West Sussex: John Wiley & Sons, 2017, p. 7–20.
- RIGAUD, B. Gouvernance publique, dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], 2012. www.dictionnaire.enap.ca
- RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. **Handbook of South American Governance**. London/New York: Routledge, 2018.
- RIGGS, F. **The ecology of public administration**. London: Asia Publishing House, 1961.
- RINGER, F. **Max Weber, an intellectual biography**. Chicago: University of Chicago Press, 2004.
- RIPPLE, W. *et al.* World scientists' warning to humanity: a second notice. **BioScience**, v. 67, n. 12, p. 1026–1028, 2017.
- RISSE, T.; BÖRZEL, T.; DRAUDE, A. (Eds.) **The Oxford Handbook of governance and limited statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- RITT, C.; RITT, E. A corrupção na administração pública brasileira como consequência do modelo de gestão patrimonialista por ela adotado e a necessidade de haver códigos de ética pública. **Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 4, n. 2, p. 1–20, 2018.
- RITZER, G. (Ed.). **Encyclopedia of social theory**, 2v. London: Sage Publications, 2005.
- ROBBINS, L. (1932). **An essay on the nature and significance of Economic Science**. London: Macmillan & Co., 2013.
- ROBERTS, A. Should We Defend the Administrative State? **Public Administration Review**, v. 80, n. 3, 391–401, 2020. <https://doi.org/10.1111/puar.13185>
- ROBERTSON, M. State, capital and nation in Green New Deal Politics: lessons from the British Labour Party's 2019 programme. **New Political Economy**, p. 1–14, 2024. <https://doi.org/10.1080/13563467.2024.2405540>
- ROBINSON, W. APPAM: A personal vision and agenda. **Journal of Policy Analysis & Management**, v. 13, n. 2, p. 220–230, 1994. <https://doi.org/10.2307/3325009>
- RODRIGUEZ-DONO, A.; Hernández-Fernández, A. Fostering Sustainability and Critical Thinking through Debate — A Case Study. **Sustainability**, v. 13, n. 11, p. 6397, 2021. <https://doi.org/10.3390/su13116397>
- ROEMER, R.; BORCHARDT, R. **Meaningful metrics**. Chicago: Association of College and Research Libraries, 2015.
- ROHR, J. Ethics in Public Administration: a state-of-the-discipline report. In: LYNN, N.; WILDAVSKY, A. (Eds.) **Public administration: the state of the discipline**. Chatham: Chatham House Publishers, 1990, p. 97–123.
- ROHR, J. **Ethics for Bureaucrats**. New York/Basel: Marcel Dekker, Inc. 1989.
- ROHR, J. Professionalism, Legitimacy, and the Constitution. **Public Administration Quarterly**, v. 8, n. 4, p. 401–418, 1985.
- ROHR, J. **To run a constitution**. Lawrence: University of Kansas Press, 1986.
- ROHR, J. Toward a more perfect union, **Public Administration Review**, v. 53, n. 3, p. 246, 1993. <https://doi.org/10.2307/3110130>

- ROMAN, L.; ROMAN, M. **Encyclopedia of Greek and Roman Mythology**. New York: Facts On File, Inc., 2010.
- ROSE-ACKERMAN, S. Are Corrupt Elites Necessary for Corrupt Countries? In: DAHLSTRÖM, C.; WÄNGNERUD, L. (Eds.) **Elites, Institutions and the Quality of Government**. New York: Palgrave MacMillan, 2015, p. 33–48.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E-O. (Eds.). **Governance without government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- ROSENBLOOM, D. Advancing the Intellectual History of U.S. Public Administration: Connecting Herbert Storing's Legacy to the Constitutional School. In: NEWBOLD, S.; ROSENBLOOM, D. (Eds.). **The Constitutional School of American Public Administration**. London/New York: Routledge, 2017.
- ROSENBLOOM, D. The Bill of Rights and the Ongoing Administrative Revolution. **Public Administration Quarterly**, v. 16, n. 3, p. 294–302, 1992a.
- ROSENBLOOM, D. The Bill of Rights Bicentennial and the Future of Public Administration: A Symposium. **Public Administration Quarterly**, v. 16, n. 3, p. 289–293, 1992b.
- ROSENBLOOM, D.; KRAVCHUK, R. **Public Administration**. 6th Ed. Boston: McGraw-Hill, 2005.
- ROSENBLOOM, D.; MCCURDY, H. Introduction: Dwight Waldo's The Administrative State In: ROSENBLOOM, D.; MCCURDY, H. **Revisiting Waldo's administrative state**. Washington: Georgetown University Press, 2007, p. 1–14.
- ROSENBLOOM, D.; O'LEARY, R.; CHANIN, J. The Future of Public Administration and Law in 2020. **Public Administration Review**, v. 70, p. s314–s316, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02298.x>
- ROSENBLOOM, D.; RENE, H. "How Can a 'Real American' Love OSHA?" **Administrative Theory & Praxis**, v. 34, n. 4, p. 635–641, 2012. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806340409>
- ROSENBLOOM, R. The Neighborhood Movement: Where Has It Come From? Where Is It Going? **Journal of Voluntary Action Research**, v. 10, n. 2, p. 4–26, 1981. <https://doi.org/10.1177/089976408101000203>
- ROTHSCHILD, E. Values, Classical Political Economy and the Portuguese Empire. **Journal of Economic Methodology**, v. 19, n. 2, p. 109–119, 2012.
- ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 165–190, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- ROUBINI, N.; MIHM, S. **A economia das crises**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.
- ROURKE, F. Bureaucracy in the American Constitutional Order. **Political Science Quarterly**, v. 102, n. 2, p. 217–232, 1987a. <https://doi.org/10.2307/2151350>
- ROURKE, F. Review of To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State, by J. A. Rohr. **The American Political Science Review**, v. 81, n. 3, p. 1007–1008, 1987b. <https://doi.org/10.2307/1962714>
- ROWLINSON, M.; HASSARD, J.; DECKER, S. Research strategies for organizational history: a dialogue between historical theory and organization theory. **The Academy of Management Review**, v. 39, n. 3, p. 250–274, 2014. <http://www.jstor.org/stable/43699244>
- RUA, M. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 133–152, 1997. <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i3.392>
- RUGGIE, J. Global Governance and "New Governance Theory": Lessons from Business and Human Rights. **Global Governance**, v. 20, n. 1, p. 5–17, 2014.

- RUGGIE, J. International Responses to Technology: Concepts and Trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, p. 557–583, 1975. <http://www.jstor.org/stable/2706342>
- RUIZ, J.; HUMMER, D. (Eds.). **Handbook of Police Administration**. New York: CRC Press, 2007.
- RUSSELL, E. **New Deal Banking**. New York/London: Routledge, 2008.
- RUTGERS, M. Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective, **Administration & Society**, v. 29, n. 3, p. 276, 1997. <https://doi.org/10.1177/009539979702900302>
- RUTGERS, M. Paradigm lost: crisis as identity of the study of public administration. **International Review of Administrative Sciences**, v. 64, n. 4, p. 553–564, 1998. <https://doi.org/10.1177/002085239806400402>
- RUTHERFORD, M. **Institutions in economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- RYAN, M. Contesting “Actually Existing” Neoliberalism. **Journal of Australian Political Economy**, v. 76, p. 78–102, 2015.
- SADIKI, L. Unruliness through space and time reconstructing ‘peoplehood’ in the Arab Spring. In: SADIKI, L. (Ed.). **Routledge handbook of the Arab spring**. London: Routledge, 2014, p. 1–13.
- SAID, E. (1978). **Orientalism**. London: Penguin, 2003.
- SALAMA, P. **Contágio viral, contágio econômico, riscos políticos na América Latina**. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- SALLES, W. A quebra do paradigma “Sentido Da Colonização”: notas sobre o debate historiográfico do Brasil Colonial, Antigo Sistema Colonial e Antigo Regime nos Trópicos. **Almanack**, v. 15, p. 245–293, 2017. <https://doi.org/10.1590/2236-463320171507>
- SAMOILENKO, S.; OSEI-BRYSON, K-M. **Quantitative methodologies using multi-methods**. London/New York: Routledge, 2022.
- SAMPAIO, A. António Manuel Hespanha, o Antigo Regime luso e a historiografia brasileira: notas sobre um diálogo transatlântico. **Topoi**, v. 21, n. 43, p. 7–14, 2020. <https://doi.org/10.1590/2237-101X02104301>
- SANTISO, C. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1–22, 2001.
- SANTONI, L. **I fondamenti del diritto amministrativo**. Bellaria Igea Marina: Concorsipubblici.com, 2019.
- SANTOS, A. Antônio Manuel Hespanha e a pluralidade de centros de poder político em Portugal: caminhos abertos pela concepção corporativista da sociedade portuguesa. **Ponta De Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura**, v. 10, n. 18, p. 80–97, 2016. Recuperado de <https://periodicos.ufs.br/pontadelanca/article/view/7564>
- SANTOS, B. **A crítica da razão indolente**. 4ª. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, B. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- SANTOS, M. Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. **Texto para Discussão II**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.
- SANTOS, M.; BICALHO, M.; GOUVÊA, M. Guerras na Europa e a reordenação político-administrativa. In FRAGOSO, J.; GOUVÊA, M. (Org.). **O Brasil Colonial: volume 2, 1580-1720**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 543–587.
- SANTOS, R. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 5, p. 50–77, 2001. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6404>

- SANTOS, R. A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 4, n. 10, p. 956–986, 2017.
- SANTOS, R.; RIBEIRO, E.; RIBEIRO, M.; PINTO, F. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 939–959, 2017. <https://doi.org/10.1590/1679-395155017>
- SANTOS, R.; RIBEIRO, E.; SANTOS, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 919–941, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400008>
- SANTOS, R.; RIBEIRO, E. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 102–135, 1993. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8553>
- SANTOS, S. Os desafios da bibliometria e da cienciometria na transição para a ciência aberta. In: MACHADO, R.; RODRIGUES, K.; BARROS, S. (Orgs.). **Diálogos sobre bibliometria e cientometria**. 2021, p. 37–58
- SANTOS, W. **A democracia impedida**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.
- SANTOS, W. A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira, **Revista do Serviço Público**, v. 110, n. 1, p. 67–82, 1982.
- SARAIVA, L.; CAPELÃO, L. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, 2000. Recuperado de <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6269>
- SARFATI, G. Entrepreneurship and the Face of Janus of Institutions: Stimulus Policies for High-Impact Entrepreneurs in Brazil and Russia. **Teoria e Prática em Administração**, v. 9, n. 1, p. 15–28, 2019. <https://doi.org/10.21714/2238-104X2019v9i1-40753>
- SARMENTO, D. **Crise democrática e a luta pela Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- SARMENTO, D. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, D. (org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 23–116.
- SAWER, M.; BANASZA, L.; TRUE, J.; KANTOLA, J. (Eds.). **Handbook of Feminist Governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- SCHECHTER, D. **The Critique of Instrumental Reason from Weber to Habermas**. London: continuum, 2010.
- SCHEDLER, K.; PROELLER, I. The New Public Management: a perspective from mainland Europe, In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. **New Public Management**. London: Routledge, 2002, p. 163–180.
- SCHEIDEL, W. The Monetary Systems of the Han and Roman Empires. In: SCHEIDEL, W. (Ed.). **Rome and China: Comparative Perspectives on Ancient World Empires**. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 137–207.
- SCHLAG, P. **Twilight of the American State**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2023. <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.12393244.8>
- SCHLOZMAN, K.; BRADY, H.; VERBA, S. **Unequal and Unrepresented**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2018.
- SCHOTT, R. Public Administration as a Profession: Problems and Prospects. **Public Administration Review**, v. 36, n. 3, p. 253, 1976. <https://doi.org/10.2307/974582>
- SCHWARTZMAN, S. Atualidade de Raymundo Faoro. In: FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 779–782.

- SCHWARTZMAN, S. O espelho de Morse, **Novos Estudos CEBRAP**, v. 22, p. 185–192, 1988.
- SCOTT, W. **Institutions and organizations**. 3rd Ed. London: Sage Publications, 2008.
- SCOTT, J.; WANNA, J. Trajectories of public administration and administrative history in Australia: Rectifying ‘a curious blight’? **Australian Journal of Public Administration**, v. 64, n. 1, p. 11–24, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00412.x>
- SCOTT, P. The Major governments and the limits of neo-liberal reform of the means of state power, **Observatoire de la société britannique**, v. 7, p. 287–307, 2009. <https://doi.org/10.4000/osb.835>
- SCOTT, T.; GREER, R. Polycentricity and the Hollow State: Exploring Shared Personnel as a Source of Connectivity in Fragmented Urban Systems. **Policy Studies Journal**, v. 47, n. 1, p. 52–76, 2019.
- SCOTT, W. **Chester I. Barnard and the guardians of the managerial state**. Kansas: University Press of Kansas, 1992.
- SCOTT, W. Institutional theory. In: RITZER, G. (Ed.). **Encyclopedia of social theory**, v.1. London: Sage Publications, 2005, p. 408–414.
- SCOTT, W.; MITCHELL, T. The Universal Barnard: His Macro Theories of Organization. **Public Administration Quarterly**, v. 11, n. 1, p. 34–58, 1987.
- SCOTT, W.; MITCHELL, T. The Universal Barnard: His Meta-Concepts of Leadership in the Administrative State. **Public Administration Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 295–320, 1989.
- SEABRA, S. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 4, p. 19–43, 2001. Recuperado de <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6394>
- SEARLE, J. **Freedom and neurobiology**. New York: Columbia University Press, 2007.
- SEARLE, J. **Making the social world: the structure of human civilization**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- SELZNICK, P. An Approach to a Theory of Bureaucracy. **American Sociological Review**, v. 8, n. 1, p. 47–54, 1943. <https://doi.org/10.2307/2085448>
- SEN, A (1988). **On ethics and economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.
- SEN, A. (1992). **Inequality reexamined**. New York: Russell Sage Foundation, 2006.
- SEN, A. (1994). The Political Economy of Hunger. **Common Knowledge**, v. 25, n. 1–3, p. 348–56, 2019 <https://doi.org/10.1215/0961754X-7299462>
- SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- SEN, A. From traditional public administration to digital hybrid public administration, **Quanttrade Journal of Complex Systems in Social Sciences**, v. 6, n. 1, p. 81–93, 2024. Doi: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11408035>
- SEN, A. **Rationality and Freedom**. Cambridge: The Belknap Press, 2002.
- SEN, A. **The idea of justice**. Cambridge: The Belknap Press, 2009.
- SEN, A. What Do We Want from a Theory of Justice? **The Journal of Philosophy**, v. 103, n. 5, p. 215–238, 2006. <https://doi.org/10.5840/jphil2006103517>
- SERVA, M. O surgimento e o desenvolvimento da epistemologia da administração: inferências sobre a contribuição ao aperfeiçoamento da teoria administrativa. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, p. 51–64, 2013. <https://doi.org/10.22277/rgo.v6i3.1529>
- SERVA, M. Epistemologia da administração no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 741–750, 2017 <https://doi.org/10.1590/1679-395173209>

- SHAFRITZ, J.; OTT, J.; JANG, Y. Introduction to organization theory. In: SHAFRITZ, J.; OTT, J.; JANG, Y. **Classics of organization theory**. 8th Ed. Boston: Cengage Learning, 2016, p. 1–31.
- SHARKEY, C. The Administrative State and the Common Law: Regulatory Substitutes or Complements? **Emory Law Journal**, v. 65, n. 6, p. 1705–1740, 2016.
- SHAW, C. Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 2, p. 381–389, 1992. <https://doi.org/10.2307/1964227>
- SHEA, C.; GARSON, D. (Eds.). **Handbook of Public Information Systems**. New York: CRC Press, 2010.
- SHECTER, D. **Critical theory in the twenty-first century**. New York: Bloomsbury, 2013.
- SHEPHERD, C.; CHALLENGER, R. Revisiting Paradigm(s) in Management Research: A Rhetorical Analysis of the Paradigm Wars. **International Journal of Management Reviews: IJMR**, v. 15, n. 2, p. 225–244, 2013 DOI: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12004>
- SIHAG, B. Kautilya's Arthashastra: A Recognizable Source of the Wealth of Nations. **Theoretical Economics Letters**, v. 6, n. 1, p. 59–67, 2016. <http://dx.doi.org/10.4236/tel.2016.61008>
- SILVA, B. **Taylor e Fayol**. 5^a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987.
- SILVA, C.; CASTRO, L. Articulação entre Problemática e Conclusão em Pesquisas sobre Nova Administração Pública: uma análise epistemológica, **EnAPG**, 2019.
- SILVA, J. Administração pública e cultura patrimonialista. **Revista Práticas de Administração Pública**, v. 1, n. 1, p. 25–41, 2017.
- SILVA, L. The Janus Face of Normativities in a Global Mirror: Viewing 16th-Century Marriage Practices in Japan from Christian and Japanese Traditions. In: SAAVEDRA, M. (Ed.). **Norms beyond Empire: Law-Making and Local Normativities in Iberian Asia, 1500-1800**. Leiden/Boston: Brill, 2022, p. 171–206. <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctv2gjwzg8.11>
- SILVA, M.; PERON, A.; ZUBA, M.; MEZA, M.; NASCIMENTO, D.; SOUZA, M. A Administração Pública Societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 371–394, 2018 <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p371-394>
- SILVA, P.; SANTOS, A. Epistemological Possibilities of Public Administration Theories: from Paradigms to Epistemic Matrices. **Organizações & Sociedade**, v. 29, n. 101, p. 277–296, 2022. <https://doi.org/10.1590/1984-92302022v29n0012EN>
- SILVA, V. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção, **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, v. 1, p. 607–63, 2003.
- SILVEIRA, A.; FALCÃO, D. O conflito entre o *New Deal* e o Poder Judiciário nos EUA: algumas lições sobre revolução constitucional, instabilidade política e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 60, n. 240, p. 63–87, 2023. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/240/ril_v60_n240_p63
- SILVESTRE, H. **A (Nova) governança pública**. Brasília: Enap, 2019.
- SIMMS, M. Insights from a Management Prophet: Mary Parker Follett on Social Entrepreneurship. **Business & Society Review**, v. 114, n. 3, p. 349–363, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8594.2009.00346.x>
- SIMON, H. (1947). **Administrative behavior**. 4th Ed. New York: The Free Press, 1997.
- SIMON, H. [Review of The Administrative State, by D. Waldo]. **The Journal of Politics**, v. 10, n. 4, p. 843–845, 1948. <https://doi.org/10.2307/2126271>
- SIMON, H. Organizations and Markets. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 2, p. 25–44, 1991. <http://www.jstor.org/stable/1942684>
- SIMON, H. The Proverbs of Administration. **Public Administration Review**, 6(1), p. 53–67, 1946.

- SIMON, H. **The Sciences of the Artificial**. Cambridge: The M.I.T. Press, 1969.
- SIMON, H. Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. **The American Economic Review**, v. 49, n. 3, p. 253–283, 1959. <http://www.jstor.org/stable/1809901>
- SIMON, H.; DRUCKER, P.; WALDO, D. “Development of Theory of Democratic Administration”: Replies and Comments. **The American Political Science Review**, v. 46, n. 2, p. 494–503, 1952. <https://doi.org/10.2307/1950843>
- SIMONET, D. The New Public Management Theory in the British Health Care System. **Administration & Society**, v. 47, n. 7, p. 802–826, 2015. <https://doi.org/10.1177/0095399713485001>
- SIMONTON, D. Hard Science, Soft Science, and Pseudoscience: Implications of Research on the Hierarchy of the Sciences. In: Kaufman, A.; Kaufman, J. (Eds.) **Pseudoscience: the conspiracy against science**. Cambridge: The MIT Press, 2018, p. 77–99.
- SINGH, H.; SACHDEVA, P. **Public administration**. Delhi: Pearson, 2012.
- SINGH, K. **Quantitative social research methods**. London: Sage Publications, 2007.
- SINGLETON, L. How Influence Begins: Tracking the Legacy of Functions of the Executive from Earliest Citations. **Academy of Management Annual Meeting Proceedings**, v. 1, p. 1–6, 2010. <https://doi.org/10.5465/AMBPP.2010.54495746>]
- SKIDELSKY, R. A Janus-faced world. **New Statesman**, v. 132, n. 4664, p. 47–49, 2003.
- SKLAIR, J. A financeirização da filantropia: investimento de impacto e o novo modelo de desenvolvimento social. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N.; GONÇALVES, G.; WAEYENBERGE (Orgs.). **Financeirização**. São Paulo: Contracorrente, 2024, p. 585–620.
- SKLAR, H. Founding the trilateral commission: chronology 1970-1977. In: SKLAR, H. (Ed.) **The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management**. Boston: South End Press, 1980, p. 76–82.
- SKOCPOL, T. (1992). **Protecting Soldiers and Mothers**. Cambridge: Harvard University Press, 2022.
- SKOCPOL, T. **Diminished democracy: From membership to management in American civic life**. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.
- SLOTERDIJK, P. (1983). **Crítica da razão cínica**. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.
- SMITHBURG, D. (1951). Political Theory and Public Administration. *The Journal of Politics*, 13(1), p. 59–69. <https://doi.org/10.2307/2126122>
- SOBRINHO, J.; DA SILVA, A. A administração pública gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na prefeitura de Damião. **SINERGIA - Revista Do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis**, v. 19, n. 1, p. 21–32, 2015. Recuperado de <https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/4888>
- SOGNER, K. The Rise and Fall of Managerial Capitalism in Norway, 1895–1940, In: SOGNER, K.; COLLI, A. (Eds.). **The Emergence of Corporate Governance**. New York: Routledge, 2021, p. 51–68.
- SØNDERSKOV, M.; RØNNING, R. Public Service Logic: An Appropriate Recipe for Improving Serviceness in the Public Sector? **Administrative Sciences**, v. 11, n. 64, 2021. <https://doi.org/10.3390/admsci11030064>
- SOSSIN, L. The Idea of Administrative Law and the Expansion of the Administrative State, In: HILDRETH, W.; MILLER, G.; LINDQUIST, E. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. London/New York: Routledge, 2021, p. 40–54.
- SOUZA, G.; ORNELAS, A. Alberto Guerreiro Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: escorços de uma trajetória intelectual. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, p. 438–461, 2015. <https://doi.org/10.1590/1679-395115869>
- SOUZA, J. (Org.). **Ralé brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

- SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- SOUZA, J. **A modernização seletiva**. Brasília: Editora UNB, 2000.
- SOUZA, J. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.
- SOUZA, J. A sociologia dual de Roberto Da Matta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? **Rev. bras. Ci. Soc.**, v. 16, n. 45, p. 47–67, 2001.
- SOUZA, J. (Sub)cidadania e naturalização da desigualdade: um estudo sobre o imaginário social na modernidade periférica. **Política & Trabalho – Revista de Ciências Sociais**, v. 22, p. 67–96, 2005.
- SOUZA, J. **A classe média no espelho**. Estação Brasil, 2018b.
- SOUZA, J. **A classe média no espelho**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018c.
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**. 1ª. Reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**. São Paulo: LeYa, 2015.
- SOUZA, J. **Brasil dos humilhados**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.
- SOUZA, J. O engodo do combate à corrupção: ou como imbecilizar pessoas que nasceram inteligentes, In: SOUZA, J.; VALIM, R. (Orgs.). **Resgatar o Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente/Boitempo, 2018, p.13–28.
- SOUZA, J. **O pobre de direita**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.
- SOUZA, J. **Subcidadania brasileira**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018b.
- SOVACOO, B.; DANIELS, C.; ABDULRAFIU, A. Science for whom? Examining the data quality, themes, and trends in 30 years of public funding for global climate change and energy research. **Energy Research & Social Science**, 89, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102645>
- SPENCE, M. Some Thoughts on the Washington Consensus and Subsequent Global Development Experience. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 35, n. 3, p. 67–82, 2021. <https://www.jstor.org/stable/27041215>
- SPENCE, R. Italy. In: CHANDLER, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000, p. 126–147
- SPICER, M. **In Defense of Politics in Public Administration**. Tucaloosa: The University of Alabama Press, 2010.
- SPICER, M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 353–362, 2004.
- SPICER, M.; TERRY, L. Administrative interpretation of statutes: A constitutional view on the 'new world order' of Public Administration, **Public Administration Review**, v. 56, n. 1, p. 38, 1996. <https://doi.org/10.2307/3110052>
- SPICER, M.; TERRY, L. Advancing the dialogue: Legitimacy, the founders, and the contractarian argument. **Public Administration Review**, v. 53, n.3, p. 264, 1993b. <https://doi.org/10.2307/3110135>
- SPICER, M.; TERRY, L. Legitimacy, history, and logic: Public administration and the constitution. **Public Administration Review**, v. 53, n. 3, p. 239, 1993a <https://doi.org/10.2307/3110129>
- ST. PIERRE, E. “Theory is Back”: Theory as Resistance in the 21st Century. In: DENZIN, K. & SALVO, J. **New directions in theorizing qualitative research**. Gorham: Myers Education Press, 2020, p. 1–10.
- STEANE, P. Public Management Reforms in Australia and New Zealand. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 453–465, 2008. <https://doi.org/10.1080/14719030802263863>

- STEELE, G. Communication in Public Administration and Governance, Trinidad and Tobago. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 848–857 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- STEGER, M.; ROY, R. **Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- STENE, E. An Approach to a Science of Administration. **The American Political Science Review**, v. 34, n. 6, p. 1124–1137, 1940. <https://doi.org/10.2307/1948193>
- STENGERS, I. **Another science is possible**. Cambridge: Polity, 2018.
- STEWART, D. Ethics and the Profession of Public Administration: The Moral Responsibility of Individuals in Public Sector Organizations. **Public Administration Quarterly**, v. 8, n. 4, p. 487–495, 1985.
- STEWART, D. Women in Public Administration. In: LYNN, N.; WILDAVSKY, A. (Eds.) **Public administration: the state of the discipline**. Chatham: Chatham House Publishers, 1990, p. 203–227.
- STEWART, J.; RANSON, S. Management in the Public Domain. **Public Money & Management**, v. 8, n. 1/2, p. 13–19, 1988 <https://doi.org/10.1080/09540968809387456>
- STIGLER, G. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.
- STILLMAN II, R. The changing patterns of Public Administration theory in America. In: UVEGES Jr., J. (Ed.). **Public administration**. New York/Basel: Marcel Dekker Inc., 1982, p. 5–38.
- STINCHCOMBE, A. Bureaucratic and Craft Administration of Production: A Comparative Study. **Administrative Science Quarterly**, v. 4, n. 2, p. 168–187, 1959. <https://doi.org/10.2307/2390676>
- STIVERS, C. “So Poor and So Black”: Hurricane Katrina, Public Administration, and the Issue of Race. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 48–56, 2007.
- STIVERS, C. **Governance in dark times**. Washington: Georgetown University Press, 2008.
- STIVERS, C. In Memoriam. **Administrative Theory & Praxis**, v. 34, n. 1, p. 161–162, 2012. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806340114>
- STIVERS, C. Rationality and romanticism in constitutional argument. **Public Administration Review**, v. 53, n. 3, p. 254, 1993. <https://doi.org/10.2307/3110132>
- STIVERS, C. Resisting the Ascendancy of Public Management: Normative Theory and Public Administration. **Administrative Theory & Praxis**, v. 22, n. 1, p. 10–23, 2000. <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643423>
- STIVERS, C. Settlement women and bureau men: Constructing a usable past for public administration. **Public Administration Review**, v. 55, n. 6, p. 522, 1995. <https://doi.org/10.2307/3110343>
- STOELHORST, J. W.; VISHWANATHAN, P. Beyond Primacy: A Stakeholder Theory of Corporate Governance. **Academy of Management Review**, v. 49, n. 1, p. 107–134, 2024. <https://doi.org/10.5465/amr.2020.0268>
- STORING, H. Leonard D. White and the Study of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 25, n. 1, p. 38, 1965. <https://doi.org/10.2307/974006>
- STRUMIŃSKA-KUTRA, M. **Democratizing public management**. London: Palgrave MacMillan, 2018.
- STUBBERGAARD, Y.; UHLIN, A. Democratic Governance in Developing Nations. In: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2018, p. 1348–1355. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>

- SU, H.; PRICE, C.-A.; JING, L.; TIAN, Liu, Q.; QIAN, K. Janus particles: design, preparation, and biomedical applications, **Materials Today Bio**, v. 4, p. 1–19, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.mtbio.2019.100033>
- SUBRAHMANYAM, S. **The Portuguese Empire in Asia, 1500–1700**. London: Wiley-Blackwell, 2012.
- SUBRAMANIAM, V. Indian Legacy of Administration, In FARAZMAND, A. (Ed.) **Handbook of comparative and development public administration**. New York: Marcel Dekker Inc., 2001, p. 77–88.
- SUNSTEIN, C. The Economic Constitution of the United States. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 38, n. 2, p. 25–42, 2024. <https://www.jstor.org/stable/27301884>
- SUNSTEIN, C.; THALER, R. **Nudge**. New Haven: Yale University Press, 2008.
- SUNSTEIN, C.; VERMEULE, A. **Law & Leviathan**. Cambridge/London: The Belknap Press, 2020.
- SUNSTEIN, C.; VERMEULE, A. **Lei e Leviatã**. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- SVARA, J. Strengthening Local Government Leadership and Performance: Reexamining and Updating the Winter Commission Goals. **Public Administration Review**, v. 68, p. S37–S49, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00977.x>
- SVENSON, A. Management Education in European Countries. **The Journal of the Academy of Management**, v. 3, n. 1, p. 51–58, 1960 <https://doi.org/10.2307/254615>
- SWAN, W. (Ed.). **Handbook of Gay, Lesbian, Bisexual, and Transgender Administration and Policy**, 2004.
- SWEDBERG, R. & AGEVALL, O. **The Max Weber dictionary**. Stanford: Stanford University Press, 2015.
- SWEDBERG, R. **Principles of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2003a.
- SWEDBERG, R. The Changing Picture of Max Weber's Sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 29, p. 283–306, 2003b. <http://www.jstor.org/stable/30036969>
- SWEDLOW, B. An institutional theory of cultural biases, public administration and public policy. **Public Administration**, v. 94, n. 4, p. 867–880, 2016. <https://doi.org/10.1111/padm.12296>
- SYMONDS, G. The Institute of Management Sciences: Progress Report. **Management Science**, v. 3, n. 2, p. 117–130, 1957. <http://www.jstor.org/stable/2627043>
- TARKO, V.; LEMKE, J. (Eds.). **Elinor Ostrom and The Bloomington School**. Montreal: McGill Queen's University Press, 2021.
- TASHEVA, S.; HUSE, M. (Eds.). **Research handbook on diversity and corporate governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- TAYLOR, C. **The language animal**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
- TAYLOR, F. (1911). **Princípios de administração científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- TAYLOR, F. (1912). **Shop management**. New York/London: Harper & Brothers Publishers, 1998.
- TAYLOR, F. Shop Management. **Transactions (No. 1003)**, American Society of Mechanical Engineers, p. 1337–1480, 1903.
- TAYLOR, F. **The principles of scientific management**. Auckland: The Floating Press, 1911.
- TEECE, D. A tribute to Oliver Williamson: Williamson's Impact on the Theory and Practice of Management. **California Management Review**, v. 52, n. 2, p. 167–176, 2010. <https://doi.org/10.1525/cmr.2010.52.2.167>

- TELES, F. (Ed.). **Handbook on local and regional governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023.
- TENÓRIO, F. The Janus Look of Administration. Wich Look? **International Journal of Management**, v. 29, p. 383–397, 2012.
- THALER, R. **Misbehaving**. New York: W. W. Norton & Company, 2015.
- THE GLOBAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. (1995). **Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press
- THIES, C.; PECQUET, G. The Shaping of a Future President's Economic Thought: Richard T. Ely and Woodrow Wilson at "The Hopkins." **Independent Review**, v. 15, n. 2, p. 257–277, 2010.
- THIREAU, J-L. **Introduction historique au droit**. 3^e Édition. Paris: Champs Université, 2009.
- THOMAS, Y. **Histoire de l'administration**. Paris: Éditions La Découverte, 1995.
- THOMPSON, F. State and Local Governance Fifteen Years Later: Enduring and New Challenges. **Public Administration Review**, v. 68, p. S8–S19, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00974.x>
- THOMPSON, F. The Winter Commission. **Review of Public Personnel Administration**, v. 14, n. 2, p. 5–10, 1994. <https://doi.org/10.1177/0734371X9401400202>
- THOMPSON, V. The Sociology of Public Administration, **Administrative Science Quarterly**, v. 18, n. 3, p. 405–407, 1973. <https://doi.org/10.2307/2391677>
- THUMS, W. The Aesthetics of Hunger: A Postcolonial Reading of Violence in Latin America, **Caligrama: Revista de Estudos Românicos**, v. 25, n. 1, p. 7–28, 2020 <http://dx.doi.org/10.17851/2238-3824.25.1.7-28>
- TIMMINS, G. Germany. In: CHANDLER, J. (Ed.). **Comparative public administration**. London/New York: Routledge, 2000, p. 75–97.
- TOMASEVICIUS FILHO, E. O legado do Código Civil de 1916. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, v. 111, p. 85–100, 2016. <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133495>
- TOMPKINS, J. **Organization theory and public management**. Belmont: Thomson/Wadsworth, 2004.
- TOREN, N. Bureaucracy and Professionalism: A Reconsideration of Weber's Thesis. **The Academy of Management Review**, v. 1, n. 3, p. 36–46, 1976 <https://doi.org/10.2307/257271>
- TORFING, J.; LOTTE BØGH ANDERSEN, L.; CARSTEN GREVE, C.; KLAUSEN, K. Introduction. In: TORFING, J.; LOTTE BØGH ANDERSEN, L.; CARSTEN GREVE, C.; KLAUSEN, K. **Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2020.
- TORFING, J.; PETERS, B.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. **Interactive governance**. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- TORRES, M. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FVG, 2004.
- TOURNIER, C. Le concept de gouvernance en science politique, **Pap. Polít. Bogotá** v. 12, n. 1, p. 63–92, 2007.
- TOWNE, H. (1912). Preface. In: TAYLOR, F. **Shop management**. New York/London: Harper & Brothers Publishers, 1998, p. 5–11.
- TRAGTENBERG, M. (1974). **Burocracia e ideologia**. 2^a ed. rev. e ampl. São Paulo: UNESP, 2006.
- TRAGTENBERG, M. (1980). **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: UNESP, 2005.
- TRAGTENBERG, M. Apresentação, In.: WEBER, M. **Textos selecionados**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 5–15.

- TRAGTENBERG, M. O pensamento de Max Weber. **Revista de História da USP**, v. 32, n. 65, p. 169–191, 1966.
- TRIANAFILLOU, P.; LEWIS, J. (Eds.). **Handbook on Measuring Governance**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2024.
- TRICKER, R. **Corporate Governance**. London: Gower Publishing Company, 1984.
- TRICKER, R. **The evolution of corporate governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- TRONDAL, J. **Governing the Contemporary Administrative State**. Cham: Palgrave MacMillan, 2023.
- TUCKER, P. **Unelected power**. Princeton: Princeton University Press, 2018.
- TULLOCK, G. Problems of Majority Voting. **Journal of Political Economy**, v. 67, n. 6, p. 571–579, 1959. <http://www.jstor.org/stable/1827311>
- TULLOCK, G. Public Decisions as Public Goods. **Journal of Political Economy**, v. 79, n. 4, p. 913–918, 1971. <http://www.jstor.org/stable/1830840>
- TULLOCK, G. Social Cost and Government Action. **The American Economic Review**, v. 59, n. 2, p. 189–197, 1969. <http://www.jstor.org/stable/1823669>
- TULLOCK, G. **The politics of bureaucracy**. Washington: Public Affairs Press, 1965.
- TURNER, S. Mundane Theorizing, Bricolage, and Bildung, In: SWEDBERG, R. (Ed.). **Theorizing in social science: The context of discovery**. Stanford: Stanford University Press, 2014, p. 131–157.
- TURNER, S.; FACTOR, R. (1984) **Max Weber and the dispute over reason and value**. London/New York: Routledge, 2007.
- TUSHNET, M. Introduction: The Past & Futures of the Administrative State. **Daedalus**, v. 150, n. 3, p. 5–16, 2021. <https://www.jstor.org/stable/48616690>
- UDY JR., S. “Bureaucracy” and “Rationality” in Weber’s Organization Theory: An Empirical Study. **American Sociological Review**, v. 24, n. 6, p. 791–795, 1959. <https://doi.org/10.2307/2088566>
- UNGUREANU, M.; IANCU, D. The economic analysis of bureaucracy and government growth. **Theoretical & Applied Economics**, v. 19, n. 11, p. 59–7, 2012.
- URWICK, L. The problem of management semantics. **California Management Review**, v. 2, n. 3, p. 77–83, 1960.
- VALENTINOV, V.; ROTH, S. Chester Barnard’s Systems-Theoretic Approach to Organisation Theory: A Reconstruction. **European Journal of the History of Economic Thought**, v. 28, n. 5, p. 733–752, 2021. <https://doi.org/10.1080/09672567.2021.1877759>
- VALENTINOV, V.; ROTH, S. Chester Barnard’s Theory of the Firm: An Institutional View. **Journal of Economic Issues**, v. 56, n. 3, p. 707–720, 2022. <https://doi.org/10.1080/00213624.2022.2079932>
- VAN DIJK, T. Análise crítica do discurso multidisciplinar: um apelo em favor da diversidade. **Linha d’Água**, v. 26, n. 2, p. 351–381, 2013. <https://doi.org/10.11606/issn.2236-4242.v26i2p351-381>
- VARGO, S.; LUSCH, R. Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. **Journal of Marketing**, 68, p. 1–17, 2004 <https://doi.org/10.1509/jmkg.68.1.1.24>
- V-DEM. Processed by Our World in Data. “**Rigorous and impartial public administration** – (best estimate, aggregate: average)” [dataset]. V-Dem, “V-Dem Country-Year (Full + Others) v14” [original data]. 2024.
- VEROVŠEK, P. Jürgen Habermas and the public intellectual in modern democratic life. **Philosophy Compass**, v. 17, n. 4, 2022 <https://doi.org/10.1111/phc3.12818>

- VEROVŠEK, P. The philosopher as engaged citizen: Habermas on the role of the public intellectual in the modern democratic public sphere. **European Journal of Social Theory**, v. 24, n. 4, p. 526–544. <https://doi.org/10.1177/13684310211003192>
- VICHER, D. (2014). **El laberinto de “governance”: La gobernancia de los antiguos y la de los modernos**. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México
- VIEG, J. The growth of public administration. In Morstein Marx, F. (Ed.). **Elements of public administration**. New York: Prentice Hall, 1946, p. 3–26.
- VIEIRA, J. **Fundamentos da Gestão Pública**. Recife: Ed. UFPE, 2023.
- VILLAS BÔAS, G. A recepção controversa de Max Weber no Brasil (1940-1980), **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 1, p. 5–33, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582014000100001>
- VILLAS BÔAS, G. A Recepção da Sociologia Alemã no Brasil. **Notas para uma Discussão**, BIB, 44, p. 73–80, 1997.
- VIOLIN, T. Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia, **Revista de Dir. Administrativo & Constitucional**, v. 7, n. 30, p. 225–247, 2007
- VISSER, M. Critical management studies and “mainstream” organization science: A proposal for a rapprochement. **International Journal of Organizational Analysis**, v. 18, n. 4, p. 466–478, 2010 <https://doi.org/10.1108/19348831011081912>
- WADHWANI, R. *et al.* History as Organizing: Uses of the Past in Organization Studies. **Organization studies**, v. 39, n. 12, p. 1663–1683, 2018.
- WAGNER, R. Public Choice as an Academic Enterprise Charlottesville, Blacksburg, and Fairfax Retrospectively Viewed. **American Journal of Economics & Sociology**, v. 63, n. 1, p. 55–74, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2004.00274.x>
- WALBY, S. Sociology: Fragmentation or reinvigorated synthesis? **Journal of Classical Sociology**, v. 21, n. 3–4, p. 323–333, 2021. <https://doi.org/10.1177/1468795X211042969>
- WALDO, D. Development of Theory of Democratic Administration. **The American Political Science Review**, v. 46, n. 1, p. 81–103, 1952. <https://doi.org/10.2307/1950764>
- WALDO, D. Preface. In Marini, F. (Ed.). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. Scranton: Chandler Sharp, 1971, p. xiii–xix.
- WALDO, D. Public Administration. **The Journal of Politics**, v. 30, n. 2, p. 443–479, 1968. <https://doi.org/10.2307/2128449>
- WALDO, D. **The Administrative State**. New York: Ronald Press, 1948.
- WALKER, L. Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration, **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 3, p. 509–525, 1989. <https://doi.org/10.2307/2151276>
- WALKER, R.; BREWER, G.; BOYNE, G.; AVELLANEDA, C. Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? **Public Administration Review**, v. 71, n. 5, p. 707–717, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02410.x>
- WALLIS, J. Conclusion: Is there a common thread? GOLDFINCH, S. (Ed.). **Handbook of Public Administration Reform**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2023, p. 351–369.
- WALTZ, K. **Theory of international politics**. London: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- WAMSLEY, G. Old and New: Refounding Public Administration. **Administration & Society**, v. 50, n. 5, p. 627–628, 2018 <https://doi.org/10.1177/0095399718770029>
- WAMSLEY, G.; WOLF, J. Introduction: Can a high-modern project find happiness in a postmodern era? In: WAMSLEY, G.; WOLF, J. (Eds.) **Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges**. London: Sage Publications, 1996, p. 1–37.

- WAMSLEY, G.; ZALD, M. The political economy of public organizations. In: PERRY, J; KRAEMER, K. (Eds.). **Public management**. Palo Alto: Mayfield Publishing Company, 1983, p. 133–141.
- WEBER, J.; ELIASSON, J. (Eds.). **Handbook of Military Administration**. New York: CRC Press, 2007.
- WEBER, M. (1903). **Metodologia das Ciências Sociais. Parte 1**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- WEBER, M. (1919). The Profession and Vocation of Politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Eds.) **Weber: political writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 309–369.
- WEBER, M. (1921). **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia – vol. 2**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- WEBER, M. (1923). **Historia económica general**. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- WEBER, M. (1923). **História Geral da economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- WEBER, M. (1946). Burocracia. GERTH, H.; MILLS, C. (Orgs.). **Max Weber - ensaios de sociologia**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229–282
- WEINKE, A. **Law, History, and Justice**. New York: Berghahn Books, 2019.
- WEISS, R. Weber on Bureaucracy: Management Consultant or Political Theorist? **The Academy of Management Review**, v. 8, n. 2, p. 242–248, 1983. <https://doi.org/10.2307/257751>
- WENGERT, E. Public Administration: The Study of Public Administration, **The American Political Science Review**, v. 36, n. 2, p. 313–322, 1942. <https://doi.org/10.2307/1947890>
- WETTENHALL, R. Minnowbrook. **Administrative Theory & Praxis**, v. 31, n. 2, p. 255–260, 2009. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310211>
- WHICKER, M.; STRICKLAND, R. The Troublesome Cleft: Public Administration and Political Science, **Public Administration Review**, v. 53, n. 6, p. 531–541, 1993. <https://doi.org/10.2307/977363>
- WHITE, L. D. The Politician as Personnel Manager-The Cost to the Taxpayer. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 113, p. 306–311, 1924. <http://www.jstor.org/stable/1015305>
- WHITE, L. Essentials of a Public Personnel Policy. **American Bar Association Journal**, v. 7, n. 5, p. 236–238, 1921a. <http://www.jstor.org/stable/25700848>
- WHITE, L. Morale and Prestige Values in Municipal Employment. **International Journal of Ethics**, v. 39, n. 3, p. 257–268, 1929. <http://www.jstor.org/stable/2378363>
- WHITE, L. The meaning of principles in public administration. In: GAUS, J.; WHITE, L; DIMOCK, M. (Eds.). **The frontiers of public administration**. New York: Russell & Russell, 1936, p. 13–25.
- WHITE, L. The Origin of Utility Commissions in Massachusetts. **Journal of Political Economy**, v. 29, n. 3, p. 177–197, 1921b. <http://www.jstor.org/stable/1822481>
- WHITE, L. The Prestige Value of Public Employment. **The American Political Science Review**, v. 26, n. 5, p. 910–914, 1932. <https://doi.org/10.2307/1947144>
- WHITE, L. The Second International Congress of Public Administration. **The American Political Science Review**, v. 18, n. 2, p. 384–388, 1924. <https://doi.org/10.2307/1943935>
- WIESEL, F.; MODELL, S. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 2, p.175–205, 2014. <https://doi.org/10.1111/faam.12033>
- WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus, **Law & Business Review of the Americas**, v. 15, n. 1, p. 7–23, 2009.

- WILLIAMSON, J. Democracy and the “Washington consensus”, **World Development**, v.21, n.8, p.1329–1336, 1993 [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90046-C](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90046-C)
- WILLIAMSON, J. The Strange History of the Washington Consensus. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 27, n. 2, p. 195–206, 2004.
- WILLIAMSON, O. (Ed.). **Organization Theory**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1995.
- WILLIAMSON, O. **Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications**. London: The Free Press, 1975.
- WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. The Economics of Governance. **The American Economic Review**, v. 95, n. 2, p. 1–18, 2005 <https://doi.org/10.1257/000282805774669880>
- WILLIAMSON, O. **The mechanisms of governance**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.
- WILLIAMSON, O. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 3, p. 171–195, 2002. <https://doi.org/10.1257/089533002760278776>
- WILLOUGHBY, W. Appendix III: A General Survey of Research in Public Administration, **The American Political Science Review**, v. 24, n. 1, p. 39–51, 1930 <https://www.jstor.org/stable/1946887>
- WILLOUGHBY, W. Efficient Organization of the Personnel in Administration. **Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York**, v. 3, n. 2, p. 132–141, 1913. <https://doi.org/10.2307/1193362>
- WILLOUGHBY, W. F. A Program for Research in Political Science. **The American Political Science Review**, v. 27, n. 1, p. 1–23, 1933 <https://doi.org/10.2307/1947342>
- WILLOUGHBY, W. **Principles of public administration**. Washington: The Brookings Institution, 1927 Retrievable in: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.276830/mode/2up>
- WILLOUGHBY, W. The Budget as an Instrument of Political Reform. **Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York**, v. 8, n. 1, p. 56–63, 1918. <https://doi.org/10.2307/1171876>
- WILLOUGHBY, W. The National Government as a Holding Corporation: The Question of Subsidiary Budgets. **Political Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 505–521, 1917. <https://doi.org/10.2307/2142050>
- WILLOUGHBY, W. The Reorganization of Municipal Government in Porto Rico: Political. **Political Science Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 409–443, 1909. <https://doi.org/10.2307/2140886>
- WILLOUGHBY, W. The Reorganization of Municipal Government in Porto Rico. II: Financial. **Political Science Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 69–102, 1910. <https://doi.org/10.2307/2141009>
- WILSON, G. The Quality of Government. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 197–200, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00393.x>
- WILSON, W. The study of administration, **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197–222, 1887. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- WISE, C. Public administration is constitutional and legitimate. **Public Administration Review**, v. 53, n. 3, p. 257, 1993. <https://doi.org/10.2307/3110133>
- WODAK, R. What CDA is about – A Summary of Its History, Important Concepts and Its Developments. In WODAK, R.; MEYER, M. (Eds.), **Methods of Critical Discourse Analysis**. London: Sage, 2001, p. 1–13.
- WORLD BANK. Managing development: the governance dimension: a discussion paper. **Working Paper 34899**, Washington: World Bank Group, 1991. <http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/Managing-development-the-governance-dimension>

- WREN, D.; BEDEIAN, A. **The evolution of management thought**. 7th Ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2018.
- WRIGHT, B. The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities. **Public Administration Review**, v. 75, n. 6, p. 795–805, 2015. <https://doi.org/10.1111/puar.12468>
- WRIGHT, M.; SIEGEL, D.; KEASEY, K.; FILATOTCHEV, I. (Eds.). **The oxford handbook of corporate governance**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- YACKEE, J.; YACKEE, S. The American State Administrators Project: A New 50-State, 50-Year Data Resource for Scholars. **Public Administration Review**, v. 81, n. 3, p. 558–563, 2021.
- YAMAMOTO, Y. Toward a unified theory of management: a proposal. Critical examination of management theories. **The Kyoto University Economic Review**, v. XXXV, n. 2, p. 1–32, 1965.
- YOON, B. Management Discipline in a School of Administration: A Reappraisal in the Public Service Perspective. **The Academy of Management Journal**, v. 11, n. 3, p. 279–289, 1968. <https://doi.org/10.5465/254753>
- YOUNG, M. Implementation of Digital-Era Governance: The Case of Open Data in U.S. Cities. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, p. 305–315, 2020. <https://doi.org/10.1111/puar.13156>
- ZAHRA, S. Introduction: Peter F. Drucker's The Practice of Management. **Academy of Management Executive**, v. 17, n. 3, p. 7–8, 2003a. <https://doi.org/10.5465/AME.2003.10954662>
- ZAHRA, S. The Practice of Management: Reflections on Peter F. Drucker's Landmark Book. **Academy of Management Executive**, v. 17, n. 3, p. 16–23, 2003b. <https://doi.org/10.5465/AME.2003.10954670>
- ZANG, X.; CHAN, H. (Eds.). **Handbook of Public Policy and Public Administration in China**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2020.
- ZIFCAK, S. **Managerialism**. Buckingham: Oen University Press, 1994.
- ZILLER, J. The Continental System of Administrative Legality. In: Peters, B.; Pierre, J. (Eds.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2012, p.323–332.
- ŽIŽEK, S. **Pandemic! Covid-19 Shakes the World**. New York: OR Books, 2020.
- ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric Methods in Management and Organization. **Organizational Research Methods**, v. 18, n. 3, 2014.
- ZWICK, E.; TEIXEIRA, M.; PEREIRA, J.; VILAS BOAS, A. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, p. 284–301, 2012.