

As Limitações na Produção do Conhecimento da Administração Pública e a Necessidade da Superação da Naturalização do Estado

Autoria

Rossi Henrique Soares Chaves - rossichaves@hotmail.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Deise Luiza da Silva Ferraz - deiseluiza@face.ufmg.br

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Janaynna de Moura Ferraz - jannaferraz@me.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
CMBJL/UFOB

Bárbara Katherine Faris Biondini - barbarakfbiondini@gmail.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Agradecimentos

Capes, Cnpq e FAPEMIG.

Resumo

Nosso objetivo consistiu em analisar o conhecimento produzido na Administração Pública entre a década de 1970 até 2017 a partir da crítica ao Estado burguês. Partimos da análise do conteúdo de estudos bibliométricos realizados por outros autores, paralelamente a um levantamento realizado por nós na Revista de Administração Pública (RAP) e nos eventos Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) e Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO). Os resultados indicam que o Estado burguês é tratado com uma condição de naturalização, de maneira que as produções científicas tendem, em sua maioria, a centrar suas análises nas abordagens gerenciais (técnicas/avaliações), cujos trabalhos de viés mais críticos se destinam tão somente a apresentar possibilidades de reforma e/ou melhoria da gestão. A conclusão ratifica a necessidade de avançar quanto à forma de produzir conhecimento na AP, cuja materialidade e a historicidade devem assumir um papel central enquanto categorias com capacidade de apreensão do real, no caso do campo da AP, portanto, com capacidade para apontar as determinações que fazem do Estado burguês um complexo de complexos que medeia as relações capitalistas de produção.



As Limitações na Produção do Conhecimento da Administração Pública e a Necessidade da Superação da Naturalização do Estado

Nosso objetivo consistiu em analisar o conhecimento produzido na Administração Pública entre a década de 1970 até 2017 a partir da crítica ao Estado burguês. Partimos da análise do conteúdo de estudos bibliométricos realizados por outros autores, paralelamente a um levantamento realizado por nós na Revista de Administração Pública (RAP) e nos eventos Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) e Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO). Os resultados indicam que o Estado burguês é tratado com uma condição de naturalização, de maneira que as produções científicas tendem, em sua maioria, a centrar suas análises nas abordagens gerenciais (técnicas/avaliações), cujos trabalhos de viés mais críticos se destinam tão somente a apresentar possibilidades de reforma e/ou melhoria da gestão. A conclusão ratifica a necessidade de avançar quanto à forma de produzir conhecimento na AP, cuja materialidade e a historicidade devem assumir um papel central enquanto categorias com capacidade de apreensão do real, no caso do campo da AP, portanto, com capacidade para apontar as determinações que fazem do Estado burguês um complexo de complexos que medeia as relações capitalistas de produção.

Palavras-chave: Estado; administração pública; produção de conhecimento; ideologia.

1 Introdução

Os estudos envolvendo a Administração Pública (AP) têm crescido e se consolidado nos últimos 20 anos. Segundo Justen e Gurgel (2015) tal movimento decorre principalmente do aumento do número de concursos públicos e da criação de novas carreiras na gestão do Estado (ex.: analista e gestor de políticas públicas, de planejamento e orçamento, etc.). Na esteira desses fatos registra-se a expansão dos cursos de graduação e pós-graduação que discutem o Estado – a partir de diferentes perspectivas epistemológicas – e mais recente, o Campo de Públicas¹.

Embora seja salutar que a academia brasileira venha se interessando mais pela questão do Estado – especialmente em tempos de despolitização das massas –, por outro lado é mister avaliar o conteúdo da produção do conhecimento sobre a temática, isto é, as pesquisas científicas realizadas tem conseguido avançar quanto à apreensão da realidade sobre as potencialidades e limites do Estado em sua profunda relação com a produção da vida hodierna?

Partimos dos estudos bibliométricos de Silva, Trottmann, Coelho e Sarti (2013), Keinert (1994); Fleury (2003); Hocayen-da-Silva, Rossoni e Ferreira-Júnior (2008); Peci, Ribeiro, Rodrigues e Forzani (2011); Martins (2007); Ribeiro (2014); Smolski, Dalcin, Visentini, Bamberg e Kern (2017); Paes-de-Paula, Maranhão, Barreto e Klechen (2010); Justen e Gurgel (2015), com a finalidade de mapear as linhas gerais da produção do conhecimento em AP, especialmente no que tange ao tratamento ideológico (MÉSZÁROS, 2016) dado ao Estado, ou seja, compreender se os pesquisadores do campo: a) assumem o Estado como um objeto natural e, portanto incontornável, buscando, assim, conservar sua forma tradicional; b) assumem o Estado como um objeto administrável, passível de reforma, melhorias e por isso a AP poderia contribuir com a maior eficiência da coisa pública, ou, por fim; c) visam a superação do Estado dado seu caráter de impotência em face da sociabilidade vigente.

A importância dessa pesquisa se justifica principalmente em razão dos embates das últimas décadas quanto ao que seria o “papel do Estado” no atual momento da economia

capitalista, dado o alarde de uma “crise econômica”, “crise democrática”; “neofascismo” e crescimento em nível global da dívida pública. Afinal, o Estado destes tempos se submete aos preceitos da gestão?

De acordo com Mészáros (2006), a práxis científica em seu nexo indissociável com a produção da vida pode tanto reforçar o *status quo* do papel do Estado, naturalizando-o e, na esteira positivista, aparentemente consertando-o ou curando-o; ou, transformar a forma e a natureza da práxis científica, ao investigar o objeto para inquiri-lo até sua gênese, buscando suas determinações sociais e, portanto, a essência das relações sociais hodiernas mediadas pelo Estado. Assim, nosso objetivo consiste em **analisar a concepção de Estado na produção científica da administração pública a partir da crítica marxiana ao Estado burguês**, pois embora não se possa encontrar em Marx uma teoria geral do Estado, seu aporte propicia o apontamento de diversas determinações históricas sobre essa forma estatal, por meio dos movimentos diversos de sociabilidade que emergem do real, ou seja, acompanhar a gênese, o desenvolvimento e as tendências dessa forma particular de sociabilidade, a sociedade capitalista.

Este foi o caminho percorrido neste artigo: após esta breve introdução, discutimos a necessidade de se evidenciar a particularidade do Estado burguês na produção do conhecimento a partir de trabalhos já realizados que tiveram como objetivo a análise de produção de conhecimento. Em seguida procuramos discutir a relação entre ideologia e produção científica a partir das contribuições de Mészáros e realizamos um levantamento de artigos publicados nos anais de três grandes eventos científicos: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) e Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO) e avançamos para a Revista de Administração Pública (RAP). Por fim, apresentamos nossas considerações finais a partir do tratamento do Estado burguês na produção científica analisada.

2 A Produção do Conhecimento sobre o Estado na Administração Pública

Iremos apresentar alguns dos levantamentos bibliométricos que analisamos para mapear o campo da AP e refletir sobre o tratamento ideológico dado ao Estado.

Partimos dos trabalhos realizados por Fleury (2003) e por Smolski *et al.* (2017). Ambos investigaram artigos publicados na Revista de Administração Pública (RAP), o primeiro entre 1992 e 2002 e o segundo entre 2003 e 2016. Eles apontam que há uma tendência em publicar artigos de abordagem aplicada (baseados em modelos matemáticos) em detrimento de trabalhos teóricos e/ou ensaísticos. Em harmonia com tal resultado, Hocayen-da-Silva *et al.* (2008), por sua vez, apresentam um quadro geral da produção científica em AP e gestão social com base nos anais do EnANPAD entre 2000-2005 que totalizam 549 artigos e igualmente apontam a predominância de estudos aplicados. A abordagem qualitativa foi predominante nesses estudos empíricos, representando 66,7% do total, 23,7% tratavam-se de estudos quantitativos e apenas 9,3% foram estudos de abordagem mista (quantitativo e qualitativo).

O interessante nesse caso é o fato da abordagem qualitativa ser considerada um problema no que refere à produção do conhecimento da área, para Hocayen-da-Silva *et al.* (2008, p. 688) tal constatação expressa “a fragilidade e imaturidade do campo e que, sendo assim, o “amadurecimento” está diretamente ligado com o crescimento da utilização de métodos quantitativos”.

Alguns anos antes Fleury, (2003, p. 18) já havia sugerido que predominância de estudos empíricos se deve ao “fato da RAP ser uma revista eminentemente acadêmica”. Fica a dúvida: os ensaios teóricos não seria ciência? Isto é, não teriam tanta relevância? Por quê?

Hocayen-da-Silva *et al.* (2008, p. 667) definem ensaio teórico como “discussões e contraposições de diferentes abordagens teóricas ou simplesmente a revisão de referencial

teórico relacionado a temas da área de administração pública e gestão social.”. Tal concepção de “ensaio teórico” sugere um viés reducionista, pois limita ensaio a discussões “teóricas”, ou seja, que não necessariamente teriam um caráter prático, seriam portanto de menor importância pelo fato de não contribuírem diretamente com generalizações, como se estudos empíricos fossem mais próximos da realidade enquanto ensaios teóricos fossem, talvez, “insights”, reflexões de cunho mais abstrato. Tanto Fleury (2003) como Hocayen-da-Silva *et al.* (2008) confundem empiria com objetividade. Ou seja, o fato de realizar um “estudo de caso”, a partir de categorias analíticas pré-determinadas não implica necessariamente em representar teoricamente a realidade, implica, num horizonte otimista, na verificação entre um enunciado discursivo (teórico) e sua semelhança com uma dada situação imediata.

Sobretudo, observa-se nesses trabalhos levantados nos estudos bibliométricos uma prioridade do método sobre o objeto, caracterizando, assim, uma imputação subjetiva e gnosiológica em relação à realidade objetiva.

Tais perspectivas desconhecem que a elevação do primado empírico como o acesso único à realidade tende a ignorar as mediações e também a isolar os problemas sociais, pois os particiona em disciplinas (economia; política; ciências sociais, etc.), o que limita o avanço da compreensão do real, visto que, dada a fragmentação do objeto para atender empiria vulgar, perde-se a possibilidade de acesso à raiz de suas causas, isto é, falta a apreensão da totalidade. Não pretendemos dizer com isso que o empírico não seja importante, pois ele o é, contudo, é preciso resgatar que a realidade é mais complexa que verificações parciais e aparentes.

Seguindo com a análise dos artigos que realizaram levantamentos bibliométricos, destacamos o trabalho de Paes-de-Paula *et al.* (2010) que busca definir uma tradição de estudos em oposição ao *management* para se procurar “artigos críticos”. Para isso, os autores analisaram a produção científica nacional entre 1980 e 2008 e encontraram 6.450 artigos, destes selecionaram 515 (7,99%) como sendo críticos. Vale ressaltar que os autores conjugam sobre esta alcunha diversos autores de campos epistemológicos e filosóficos distintos e em alguns casos opostos, como, por exemplo, Habermas e Marx, ou seja, o critério para que um trabalho possa ser considerado crítico segue mais uma emancipação discursiva – uma lógica questionadora do *status quo* – do que o sentido da crítica ligada à transformação em suas contradições sociais mais fundamentais.

Em outro levantamento Martins (2007) buscou identificar os “clássicos da revista” RAP, a partir da quantidade de citações em outros periódicos brasileiros da área de AP e teoria administrativa conceituados como A ou B (*Qualis Capes* 2002), desde 1967 (ano de fundação da RAP) até dezembro de 2002, resultando em 10 artigos, todos eles sobre reformas administrativas e novos modelos de gestão.

O estudo de Peci *et al.* (2011), retomando o enfoque na avaliação paradigmática realizada por Keinert (1994), (mas redefinindo as categorias paradigmáticas) teve o intuito de identificar paradigmas dominantes na área de AP a partir da análise de artigos publicados em periódicos da área (entre eles a RAP e os Cadernos EBAPE) entre 2000 e 2010 (total de 592 artigos). Os resultados apontam para uma preponderância dos paradigmas Gerencialismo (29,60%) e Governança (28,4%), seguindo a mesma tendência identificada por Keinert (1994).

Peci *et al.* (2011, p. 14) apontam que “a maturidade de um campo científico está estreitamente relacionada com a existência de paradigmas que orientam a pesquisa originada por pesquisadores a este associados”, neste caso é necessário pontuar – acompanhando o argumento de Ferraz, Chaves e Ferraz (2018) – a limitação do tratamento kuhniano da produção científica segundo paradigmas por “particionar” a realidade de acordo com critérios lógicos e metodológicos previamente estabelecidos, o que torna limitado mensurar a “maturidade” de um campo científico, pois ele não pode ser reduzido a esquemas conceituais ou lógicos relegando o tratamento da realidade social em si a um plano de fundo secundário.

Silva *et al.* (2013) elaboraram um quadro elencando os principais estudos sobre a produção científica pós 1990, inclusive os que citamos aqui – exceto Ribeiro (2014). Eles indicam os “principais problemas do campo da Administração Pública”, e que resumimos da seguinte forma: a) falta de identidade própria; b) falta de delimitação; c) falta de rigor metodológico; d) vale-tudo temático (variedade de temas); e) modismo (pesquisas pautadas na agenda governamental); f) autorreferência (por possuir poucos pesquisadores); g) falta de apoio institucional (pouco investimento em ensino e pesquisa). Para os autores, o conjunto desses elementos definem o campo da AP como frágil e fragmentado, argumento que nos parece superficial e que daremos atenção mais adiante no texto.

2 O Tratamento do Público e do Privado na Administração Pública e seus Desdobramentos

Diferente dos estudos bibliométricos que apresentamos no tópico anterior, Justen e Gurgel (2015), por sua vez, realizaram um levantamento nos cursos de Administração e Administração de Empresas em universidades selecionadas, a fim de levantar a presença de disciplinas que tratassem do âmbito público, concluindo que praticamente inexistente a discussão. Dentre os vários motivos para isso eles destacam a pequena distinção entre a administração privada e a pública pelas instituições que regulam a pós-graduação *stricto sensu*, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o que, para os autores, “leva muitos a crer que a AP é a simples aplicação das técnicas e procedimentos da administração privada no setor público” (JUSTEN; GURGEL, 2015, p. 866).

A questão do público e privado é frequente na AP, consistindo em uma confusão recorrente no que se refere à distinção entre público e privado e os interesses que o permeiam.

O público é, por um lado, tomado como exclusivo do poder público estatal (em oposição ao privado) conforme podemos ver em Meirelles, Filho e Burle (2016), Meny e Thoening (1992) e Howlett, Ramesh e Perl (2013). Essas visões apartam o Estado de sua dinâmica social – a sociabilidade burguesa – naturalizando, entre outras coisas, a função burguesa do Direito ao proporcionar, por exemplo, a manutenção das relações de exploração (direito do trabalho) e a manutenção da propriedade privada dos meios de produção (direito empresarial). Sendo assim, ignora o *modus operandi* das relações sociais capitalistas e estabelece o Estado como abstração frente ao indivíduo. Por outro lado, é referido como ligado aos interesses universais/gerais que abrangem todas as esferas da sociedade, como podemos ver em Heidemann (2009) e Secchi (2010), no qual até mesmo empresas privadas, ONGs, e fundações são consideradas como capazes de promover o alcance de um interesse público.

Do lado do privado, tem-se que a “função social” de uma empresa privada é a extração de mais-valor para alcance de um interesse também privado: a acumulação de capital, todo o restante – filantropia, reparação dos danos ambientais, contratação de menores aprendizes, etc. – são meios para este fim, por isso fala-se em sustentabilidade e responsabilidade social, mas não é preciso ir muito longe para constatar a limitação de tais atuações: essas empresas só atuam ali até onde é exigido legalmente, isto é, em última instância, o que há de “social” trata-se de coerção do Estado (e toda a complexidade que envolve essa ação). Assim, não se sabe ou finge-se não saber que o que chamam de interesse público e/ou universal, do início ao cabo na verdade se destina aos interesses privados.

Nesse mesmo sentido são as propostas de avaliação de políticas públicas, conforme aparece em Schneider (2009), Dye (2009), Secchi (2010), Howlett, Ramesh e Perl (2013), em que é possível observar diferentes critérios estabelecidos para que se possa mensurar a dimensão de tais políticas frente aos problemas sociais. Por exemplo, Secchi (2010) aponta

como principais critérios para avaliações de políticas públicas: *a*) economicidade; *b*) eficiência econômica; *c*) eficiência administrativa; *d*) eficácia; *e*) equidade.

Vemos que os critérios econômicos como *a* e *b* se restringem à operação financeira (recursos utilizados, produtividade), enquanto *c* e *d* se referem ao âmbito gestor (prazos, entregas, alcance), já o *e* está relacionado com a distribuição da política pública.

Para demonstrar os limites da atuação do tratamento da AP a partir de tais pressupostos, imaginemos a guisa de exemplo, uma política pública de erradicação da pobreza. Embora seja uma pauta que aparece nos programas dos mais diversos governos, é possível afirmar que se trata efetivamente uma proposta? Corriqueiramente a resposta obtida é a de que a urgência da gestão pública é “salvar o Estado da crise” (que não cessa, obviamente) enquanto a pobreza pode esperar a situação melhorar um pouco.

Ora, como erradicar a pobreza se tal problema jamais passaria do crivo da eficiência econômica? Ou ainda, para erradicar a pobreza seria necessário ao mesmo tempo combater os fatores que a ocasionam, e fazer isso consistiria necessariamente em mexer na produção da riqueza que, por sua vez, segue sendo apropriada privadamente.

Portanto, o que a tomada de uma posição que questiona radicalmente as relações de classes nos revela é que a pobreza é resultado imediato de uma lógica social excludente, sendo inclusive importante que ela se perpetue, de maneira que uma política pública de erradicação da pobreza não pode erradicar a pobreza sem destruir as próprias bases estatais que forjaram a ação, na melhor das possibilidades poderá desacelerar o grau de pauperização da classe trabalhadora frente ao processo de produção da riqueza, caso o âmbito das relações econômicas capitalistas se mantenha inalterado.

Corroborando com esta constatação a pesquisa de Ferraz (2015) pois, ao analisar projetos de políticas públicas de geração de trabalho e renda, verificou que tais projetos alavancam o movimento de reprodução do capital, entre outros motivos, ao recriar “a superexploração do trabalho no âmbito do movimento global do capital, colaborando para a diminuição do preço da mercadoria força de trabalho” (FERRAZ, 2015, p. 139) e perpetuando a pauperização.

Ainda nesse caminho, Engels (2015), ao tratar das políticas públicas de habitação para a classe trabalhadora na Inglaterra e na França no século XIX, mostrou como elas foram importantes para a rentabilidade do capital privado investido e também para a expansão industrial. Nada muito diferente do que presenciamos com o programa Minha Casa Minha Vida.

Isso ocorre pois independente da posição ideológica do Governo (capitalista) a ação do Estado consistirá em mediador do interesse privado burguês, sendo essa a sua potência e o motivo pelo qual o Estado deve manter as contradições sociais em estado latente a fim de reduzir a possibilidade de insurgências populares.

Assim, percebemos que as pesquisas ignoram (por opção ou por negligência) que os problemas sociais que são foco de políticas públicas são resultados imediatos da própria dinâmica social do capital. Diante disso, a “mensuração dos resultados” reforça uma preocupação desses pesquisadores em tornar as políticas públicas mais eficientes, ou seja, a crença num ente externo provedor, seja ele o Estado ou uma empresa privada “socialmente responsável”. E com isso, destaca-se a questão da eficiência, que tem sido foco na constituição de objetivos das organizações públicas hodiernas, cujos pesquisadores buscam desenvolver análises e avaliações de técnicas de gestão e políticas públicas, importando-as da perspectiva privada-empresarial como se o papel do Estado fosse produzir mais-valor.

Sobretudo, a centralidade da eficiência representa a crença de que é possível, a partir da otimização da gestão da máquina pública, se chegar em um equacionamento dos problemas sociais. A redução da economia política em sua parcialização entre ciência econômica e ciências sociais (entre tantas outras disciplinas) coloca os problemas reais como se fossem objetos abstratos cuja “solução” poderia se dar separadamente, assim o critério financeiro se sobrepõe

aos problemas sociais, como se não se tratasse de uma só mazela: o modo de produção da riqueza social hodierno.

Tanto é que Keinert (1994), Mezzomo e Laporta (1994), Peci *et al.* (2011), Silva *et al.* (2013) e Smolski *et al.* (2017) relacionam e estabelecem a década de 1990 como marco inicial do período de consolidação da AP como campo científico, pelo seu aspecto gerencialista. Não é acidental, portanto, que Fadul, Silva e Silva (2012), sustentem que o tratamento de temas que consideram como “fora da área” (como ciência política e da sociologia) seriam “falta de identificação própria do campo” (SILVA *et al.*, 2013, p. 5) e na dificuldade da AP se estabelecer enquanto disciplina. Silva *et al.* (2013, p. 6) mencionam ainda que

Percebe-se então a falta de conceitos próprios de administração pública para direcionamento da produção científica com caráter adequado ao campo, com definições pertinentes que viabilizem análises produtivas, sem que o pesquisador vague por diversas áreas do conhecimento, buscando teorias e conceitos que ajudem a explicar seu problema.

Além disso, Silva *et al.* (2013, p. 8) apontam que “necessita-se, portanto, de uma delimitação, direcionando os estudos para que contemplem de fato os interesses da administração pública, evitando a produção científica sem foco”. Fica a dúvida: quais seriam, afinal, os interesses da AP?

Não obstante a importância desses autores para o campo, suas perspectivas ideológicas e científicas não possibilitam perscrutar as reais causas da “fragilidade teórica”, e da “organização da administração pública como campo de saber no Brasil” (FADUL *et al.*, 2014, p. 1352), não sem assumir, de partida, a tendência da ciência moderna de parcialização do conhecimento, que no atendimento às necessidades de produção e reprodução do (mais)valor, tende à perda da concepção de totalidade e à tornar-se um obstáculo para a tomada de consciência dos problemas sociais que permeiam a realidade.

Se investigarmos os “principais problemas” levantados por Silva *et al.* (2013) e por Fadul *et al.* (2014) (“interesses da AP”, “falta de identidade própria”, “falta de delimitação”, “falta de rigor metodológico”, “vale-tudo temático”, “conceitos próprios”, “paradigmas da AP”⁵ e também os “interesses públicos”) perceberemos que, em sua essência, são falsos impasses ou dito de outro modo, são sintomas ou questões aparentes, pois se apresentam despossuídos de fundamentos que revelem a gênese dos processos reais. Tais problemas, portanto, representam um distanciamento da realidade social e atuam por meio da crença em uma técnica neutra e em uma racionalidade administrativa autônoma.

Destaquemos algumas constatações importantes, ainda que no plano das aparências: i) o foco principal da produção científica se concentra na análise de técnicas de gestão, gestão social de políticas públicas, reformas administrativas e avaliação de políticas públicas, ou seja, são gerencialistas (PECI *et al.*, 2011; RIBEIRO, 2014). ii) os estudos revelam uma tendência à naturalização da forma política do Estado burguês, pela opção de não questioná-la (FLEURY, 2003, HOCAYEN-DA-SILVA *et al.*, 2008; JUSTEN; GURGEL, 2015; SMOLSKI *et al.*, 2017).

Como desdobramento imediato destas constatações indicamos que o conhecimento produzido revela uma tendência a ater-se à superficialidade ao tentar entender e desvelar as dinâmicas sociais fundamentais que permeiam os problemas sociais. Sobretudo porque na produção científica analisada vê-se que não se busca na particularidade sua lógica interna e suas ligações com a universalidade, quando muito, o predicado empírico oferece elementos para pequenas ampliações dos modelos e construtos analíticos com a inserção de um ou outro aspecto ou instância. Vê-se assim tentativas precárias de se evitar as contradições objetivas da dinâmica social.

Ademais, tais pesquisas contribuem para naturalizar de maneira mais direta e explícita a supremacia dos interesses privados, tanto no âmbito do Estado como nas relações sociais

hodiernas, uma vez que colocam a sociedade como abstração frente ao indivíduo e legitimam o acesso de grupos privados ao fundo público (do trabalho) a revelia do controle social, que, apesar de limitado, ainda é uma mediação participativa na resolução de problemas sociais.

4 A Crítica Marxiana ao Estado e as Posições Ideológicas

Após a análise da produção do conhecimento levantada por outros autores fizemos nosso próprio levantamento para que pudéssemos investigar a produção do conhecimento a partir de outro critério, sua vinculação ideológica, considerando, conforme exposto por Vaisman (2010), a partir de Lukács, que não há, necessariamente, uma oposição entre ciência e ideologia, podendo, inclusive, coexistirem.

Partimos da posição de Mészáros (2008:11)ⁱⁱⁱ segundo a qual “a consciência social prática de todas essas sociedades [divididas em classes] não pode deixar de ser ideológica”, ou seja, de que todas as determinações sociais práticas são marcadas por ideologias, incluindo as formas como o Estado é abordado cientificamente, ou seja, toda teoria possui um pressuposto ideológico. Por isso, a este ponto precisamos expor o papel do Estado a partir da análise marxiana.

Karl Marx foi um severo crítico do Estado burguês. O filósofo de Trier foi contemporâneo do declínio da forma de Estado monárquica – controlado pelo rei e a aristocracia – e da formação do Estado burguês - controlado pela classe revolucionária em ascensão: a burguesia -, estando, assim, num momento importante de transformação social e atento aos processos sociais e econômicos que moldaram esta forma de Estado desde sua gênese. Portanto, para Marx, o Estado burguês é o meio pelo qual a burguesia mantém seus privilégios, ainda que para isso mediações diversas devam ser produzidas.

Trazendo a questão para o momento atual, isto é, o Estado burguês do século XXI, não obstante o expressivo desenvolvimento das forças produtivas, o movimento de produção e reprodução do controle da coisa pública permanece sob a batuta dos capitalistas, ou seja, ainda que a ação do Estado se dê no âmbito da luta de classes, é a classe dominante que detém os meios de produção e igualmente o poder de controle sobre o Estado.

Nesse quadro, a contradição da AP emana da própria natureza mediadora do Estado, toda reforma gestonária com aparência social é guiada pelos interesses do capital, sejam eles imediatamente contingentes (de alguns estratos da classe burguesa e não de outros) ou mediação necessária (reprodução das condições de existência da classe burguesa).

O Estado burguês não é e nem pode ser a solução para os antagonismos sociais que permeiam a sociabilidade burguesa, visto que seu papel consiste no seu oposto: manter a dinâmica capitalista em movimento, conforme Marx demonstra pormenorizadamente nas obras do Capital I, II e III (2013, 2014 e 2017). A lei geral da acumulação capitalista aponta que a produção da riqueza depende da existência da miséria na dinâmica que relaciona o processo de trabalho com o processo de valorização, desse modo, simplificando o que não é nada simples, em sua teleologia, o Estado burguês é fundamental para a perpetuação do capitalismo, razão pela qual o autor alemão assevera que a emancipação humana só será possível também com a superação do Estado burguês (MARX, 2011).

Acerca de uma possível “teoria do Estado”, Mészáros (2015), a partir da posição marxiana, afirma que, na verdade, são investigações dos problemas do Estado reduzidas às leis e ao direito.

O problema sério a esse respeito é que a identificação do Estado com a lei e o direito distorce fundamentalmente e racionaliza e justifica apologeticamente a *realidade de fato existente do Estado* ao projetar - explícita ou implicitamente - a *coincidência ideal* de lei legítima na coincidência de ‘lei’ e ‘Estado’, que está longe de ser obviamente inquestionável. Pois o Estado realmente existente - incluindo, claro, o moderno

‘Estado democrático’ capitalista - é caracterizado não só por *lei e direito*, mas também pela absolutamente destrutiva *ilegalidade* e assim pelo diametralmente oposto *lei legítima*. (MÉSZÁROS, 2015, p. 47; grifos do autor).

Tal tratamento teórico contribui com o reforço na busca para explicações dentro dos limites de diferentes arranjos e formatos para o Estado burguês, sem, contudo, questionar, antes, qual seu papel nas mazelas da vida hodierna, alinhado à função que o direito cumpre. No final das contas, tais teorias operam como uma “exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (MÉSZÁROS, 2011, p. 106). Tanto o é que a cada nova agudização de crise econômica (redução da capacidade de acumular mais valor), o Estado entra em cena para garantir a “justiça do mercado”, assim como, contraditoriamente, perde a credibilidade entre a classe trabalhadora. Um movimento intencional, diga-se de passagem, para afastar trabalhadores da disputa pelo Estado. Ou seja, o Estado burguês cumpre função econômica e também ideológica ao preservar as mediações que exercem função essencial para reprodução do capital.

Acerca das posições ideológicas em seu movimento de produção do conhecimento, Mézszáros (2008, p. 11) explica “a diferença entre três posições ideológicas fundamentalmente distintas que têm sérias implicações para os tipos de conhecimento compatíveis com cada uma delas”, são elas:

A primeira [...] apoia a ordem estabelecida com uma atitude acrítica, adotando e glorificando a contiguidade do sistema dominante – não importa se problemático ou contraditório – como o **horizonte absoluto** da própria vida social. A segunda, exemplificada por pensadores radicais como Rousseau, expõe, com êxito significativo, as irracionalidades da **forma específica** de sociedade de classe, sem dúvida anacrônica, que é rejeitada a partir de uma nova posição de vantagem, mas sua crítica é viciada pelas contradições de sua própria posição social – igualmente determinada pelas classes sociais, mesmo se historicamente mais avançadas. E a terceira, em contraste com as duas anteriores, questiona radicalmente a persistência histórica do próprio horizonte de classe, antevendo, como objetivo de sua intervenção prática consciente, a supressão de todas as formas de antagonismo de classes. (MÉSZÁROS, 2008, p. 11; grifos do autor).

A partir da distinção realizada por Mézszáros (2008), e buscando analisar a produção do conhecimento a respeito do Estado e da AP, elaboramos a seguinte classificação segundo estas três formas de manifestação da ideologia:

a) Primeira posição ideológica: Artigos de caráter gerencial, que não questionam a natureza contraditória do Estado e são conservadores pois visam a manutenção desta forma estatal.

b) Segunda posição ideológica: Artigos que identificam debilidades na dinâmica social de classes, que de certa forma não naturalizaram o Estado burguês, mas que tem sua crítica reduzida ao caráter de sua manutenção e reforma.

c) Terceira posição ideológica: Artigos que questionam radicalmente a dinâmica social de classes e que tenham como horizonte de intervenção prática a superação/abolição do Estado.

Ressaltamos que não foi nossa intenção positivar tais classificações como enquadramentos, mas apenas sinalizar o horizonte de tratamento ideológico dado ao Estado a partir das categorias que temos levantados, como por exemplo, naturalização do Estado, gerencialismo, eficiência, reforma, superação do Estado, etc. Nossa intenção é menos de classificar e mais de apreender o horizonte que guia a produção do conhecimento em AP. Por isso, o fato de um artigo apontar uma determinada posição ideológica não significa que o(s) autor(es) sejam conservadores, reformistas ou revolucionários, apenas que um dado artigo especificamente apresentou tal posição.

Neste sentido, realizamos um levantamento de trabalhos publicados em anais de três eventos científicos da grande área de Administração: EnANPAD, EnAPG e EnEO e também

na Revista de Administração Pública (RAP) no período de 1971 a 2017, visando contribuir com o aprofundamento da compreensão acerca da produção do conhecimento no campo da AP. Vale ressaltar que Motta (2007) ratifica a posição privilegiada na RAP na disseminação do conhecimento sobre AP durante esse período.

As palavras-chave utilizadas na busca foram: Estado Capitalista, Teoria do Estado, Marx, Burocracia, Crítica, Administração Pública, Política Pública, Gestão Pública e Estado. Em seguida, realizamos uma primeira triagem dos artigos por título e resumo.

Os artigos dos eventos EnAnpad, EnEO e EnAPG foram levantados no sítio da ANPAD, apresentando, 1.600, 1.132 e 1.052 artigos, respectivamente. Contudo, pela limitação da ferramenta de busca, alguns artigos se repetiram em diferentes palavras-chave o que permite uma margem de erro que não invalida a análise qualitativa que realizamos a seguir. Quanto à RAP, utilizamos a base do *Spell* e encontramos 2.272 artigos. O resultado desse levantamento é apresentado a seguir.

5 Análise da Produção Científica na Administração Pública

A maioria dos estudos realizados, seguindo tendência apontada anteriormente, indicam um viés gerencialista, que poderiam ser classificados na primeira posição ideológica. Assim, nossa triagem buscou selecionar para uma investigação mais aprofundada apenas os artigos que apresentassem outras perspectivas, seguindo a classificação de Mészáros (2008), artigos que estivessem de acordo com a segunda e a terceira posição ideológica, ou seja, que aparentemente partissem de alguma crítica ou desnaturalização do Estado, ou mesmo, que viessem a apresentar alguma perspectiva de sua superação. Dos 6.056 artigos que foram triados inicialmente entre a RAP, EnEO, EnAPG e EnAnpad apenas 42 puderam ser considerados “não-gerencialistas”, menos de 1% dos trabalhos, isto é, as críticas ao Estado burguês em sua gênese praticamente inexistem no campo da AP.

Tabela 1 – Quantitativo de artigos publicados nos eventos/periódico selecionados

PERÍODO	ANPAD	ENEO*	ENAPG*	RAP	TOTAL
1970-1979	0	0	0	0	0
1980-1989	0	0	0	9	9
1990-1999	1	0	0	4	5
2000-2009	5	2	3	3	13
2010-2017	8	6	1	0	15
TOTAL	14	8	4	16	42

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

* Surgiram apenas na década de 2000.

A primeira constatação é que é apenas após a década de 1980 que encontramos os primeiros artigos em uma perspectiva não-gerencialista, todos eles publicados na RAP (entre os 9 artigos 2 deles de autoria do notável geógrafo marxista Milton Santos) e classificados – a partir da análise do conteúdo do seu resumo – como segunda posição ideológica, pois embora haja uma certa crítica ao Estado burguês, não chegam a inquirir sobre sua gênese. Note-se que o período com o maior número de publicações na RAP foi aquele marcado pela transição de um Estado burguês ditatorial para o assim chamado Estado burguês democrático, que tem como marco a Constituição de 1988. Ou seja, um período político conturbado, marcado pela perseguição aos intelectuais e pela censura, mas também de grande resistência por parte deles, o que pode ser observado pelo volume de trabalhos publicados. Entrementes, lembremo-nos

que durante a década de 1970 e o começo dos anos 1980, o pensamento marxista foi rechaçado e perseguido pelos órgãos de censura e controle do Estado. É curioso notar a ínfima incidência de artigos que investiguem o período do estatismo ditatorial na década de 1990 em dias (diferente do que ocorreu na década anterior, em 1980).

Tratando especificamente das publicações da RAP, década de 1980, o periódico foi pioneiro nessas discussões, que foram sendo reduzidos nas décadas seguintes, culminando com a ausência de publicações dessa natureza na última década. Isto é, após a formação da República e o retorno do Estado burguês democrático na década de 1990, sobretudo a partir de 1995 (Reforma do Estado), observamos uma diminuição na produção científica alinhada à segunda e à terceira posição ideológica. Isso acontece justamente no período que Justen e Gurgel (2015) e Smolski *et al.* (2017) apontam como sendo o de maior crescimento e impulso da produção de conhecimento científico pela área.

Contudo, se tomarmos a produção considerando os eventos notamos o crescimento das publicações nas últimas duas décadas (13 em 2000 e 15 artigos em 2010), o que sugere o estabelecimento do Estado burguês democrático e republicano no Brasil como “única forma de Estado possível”. Nos já havíamos apontando o crescimento do viés empírico e gerencialista na AP, de modo que dos 28 artigos produzidos neste período entre 2000 e 2017 apenas 1 único trabalho aludiu a superação do Estado burguês dada sua impotência quanto à resolução dos problemas sociais, todos os demais embora tenham alguma crítica, acreditam na possibilidade de reformar o Estado tornando-o, quiçá, mais justo, humano, igual, etc. Contudo, como discutimos um pouco antes, muito além do voluntarismo e capacidade técnica de gestão dos administradores públicos, a lógica de operação do Estado está necessariamente submetida aos interesses privados, ou seja, à lei geral de acumulação capitalista.

Tanto o volume da publicação desses artigos como sua tendência na busca por reformar o Estado sem inquiri-lo em sua gênese para encontrar suas determinações e mediações, corroboram com o que foi encontrado nos levantamentos bibliométricos realizados nos últimos anos (KEINERT, 1994; FLEURY, 2003; HOCAYEN-DA-SILVA; ROSSONI; FERREIRA-JÚNIOR, 2008; PECI; MARTINS, 2007; RIBEIRO, RODRIGUES; FORZANI, 2011; RIBEIRO, 2014; PAES-DE-PAULA *et al.* (2010); SILVA; TROTTMANN; COELHO, SARTI, 2013; JUSTEN; GURGEL, 2015; SMOLSKI; DALCIN *et al.*, 2017), dada à predominância da gestão como forma de melhorar o Estado.

Não obstante, embora predomine o tratamento naturalizador da forma do Estado burguês pela área, existem produções científicas realizadas que possuem justamente caráter contrário e questionam sua forma e natureza. Dos 42 artigos levantados, 41 foram classificados na segunda posição ideológica pois possuem as seguintes características: a) Resgatam as contribuições de autores críticos clássicos da área^{iv} como: Maurício Tragtenberg, Alberto Guerreiro Ramos, Fernando Prestes Motta, José Henrique de Faria e Cláudio Gurgel; b) Partem de bases teóricas influenciadas pela sociologia, pela Escola de Frankfurt e por leituras marxistas, oferecendo um maior potencial explicativo a partir das diferentes abordagens para estabelecer uma crítica ao Estado burguês.

A guisa de exemplo, Faria e Meneghetti (2009; 2010) tem como foco a questão da burocracia. No primeiro trabalho rastreiam a gênese da organização burocrática em Tragtenberg e, no segundo, a forma como a burocracia se caracteriza como organização, poder e controle no pensamento de Tragtenberg e Motta, e demonstram a influência intelectual de Weber e do anarquismo em suas produções, suas críticas à burocracia e de como ela poderia ser abolida. Porém Faria e Meneghetti (2009; 2010) não chegam a apontar a superação do Estado e da dinâmica social baseada no capital, talvez por não ser o escopo daqueles trabalhos.

Na segunda posição ideológica, portanto, é possível observar que as investigações acerca dos problemas e contradições do Estado sugerem alternativas limitadas a sua reforma, sendo esse o elo comum das diversas abordagens utilizadas, seja através de políticas

redistributivas, mudanças culturais, formas de participação, crítica da burocracia e alternativas a semiformação. As contradições que envolvem capital e trabalho são abordadas de modo velado. Porém, como sustenta Misoczky (2004, p. 2), são contribuições de suma importância, “Afinal, a produção acadêmica tem um papel crítico a cumprir, especialmente ao considerar e desopacificar processos históricos e sociais de construção de naturalizações e reificações.”.

A terceira posição ideológica, por sua vez, apoia-se na necessidade de superação do Estado burguês e de impotência [*Ohmmacht*] da Administração Pública (Marx, 2010b). Encontramos apenas 1 artigo que poderia ser considerado como nesta posição em eventos e nenhum na RAP, trata-se do trabalho de Paço-Cunha (2012) em que o autor realiza uma crítica à alternativa weberiano-marxista tragtenberguiana, apontando seus limites e trazendo contribuições do materialismo marxiano e sua incompatibilidade com o projeto weberiano. Paço-Cunha (2012, p. 4) sustenta que a análise da organização produtiva é capaz de revelar concretamente a função mediativa do Estado na reprodução social da exploração da força de trabalho:

...the identity between capitalist State and enterprise by which the ideal type of bureaucratic organization is constituted establishes a specific obliteration of capital-relation (*Kapitalverhältnisse*) and mystification of capitalist mode of production, precisely what Marx wanted to reveal, criticize and transform.

Paço-Cunha (2012), no horizonte de sua crítica, aponta para a superação do Estado burguês a partir da superação da sociabilidade baseada no capital que o engendra, o que distingue da posição adotada por Faria e Meneghetti (2009; 2010) que, baseada em Tragtenberg e Motta, se traduz na alternativa autogestionária no horizonte de superação da burocracia, ao menos nesses trabalhos.

Em resumo, o número reduzido de artigos que compõem a segunda e a terceira posição nos traz uma questão importante: é possível utilizar e propor novas técnicas de gestão para o Estado brasileiro sem antes compreender sua formação social e sem dimensionar o processo histórico de formação do Estado burguês?

Podemos afirmar que sim, até porque a aplicação de uma técnica no modelo de gestão capitalista vigente visa, sobretudo, um objetivo: a “eficiência” na gestão dos recursos, e muitas vezes o alcance desse objetivo não depende de análises sócio-históricas da realidade. É por isso que o Estado burguês é tratado cada vez mais de forma naturalizada e a-histórica e que o positivismo e o empirismo vulgar se consolidam nas pesquisas realizadas, pois ao estudarem casos concretos em suas particularidades aparentes, tratam o sintoma do problema, mas não atuam visando a superação das condições que o gestaram.

Nesse sentido, atender ao que demandam autores como Hocayen-da-Silva *et al.* (2008), ou seja, a realização de estudos quantitativos para o amadurecimento da área, não resolve os problemas reais das pessoas vivendo em sociedade, apenas constrói uma área aparentemente robusta para aqueles que acreditam no poder das abstrações numéricas.

A partir de Mészáros (2008; 2006) ratificamos, portanto, que todo trabalho científico realizado com foco somente o âmbito da gestão (avaliação, implementação, formulação e ciclos de políticas públicas, reformas administrativas e de gestão) e que almejam uma reforma do Estado burguês a fim de atingir “finalidades sociais”, são de caráter conservador pois não visam superá-lo e necessariamente tem que partir de uma ideologia que naturaliza o Estado burguês. Entretanto, como buscamos expor no decorrer desse trabalho, tal perspectiva é incapaz de resolver os problemas reais desses tempos.

5 Considerações Finais

O caminho que percorremos ao longo deste trabalho para atingir o objetivo de analisar a concepção de Estado na produção científica da AP a partir do aporte marxiano, nos revelou que há uma lacuna no campo da AP quanto a um tratamento radical da questão da coisa pública. Afinal, qual o papel da ciência se não contribuir com a melhoria nas condições de vida no mundo?

A questão posta na análise da AP se assenta no fato de que a produção científica e a atividade produtiva são, no geral, basicamente convergentes a ponto de se fundir, pois a ciência no modo de produção capitalista é utilizada “como simples meio para fins predeterminados, externos, alienados.” (MESZÁROS, 2006, p. 98). Nesse caminho, o conhecimento científico produzido pode ser um mero recurso técnico com potencial ideológico para as ações do Estado burguês.

Tal constatação é reforçada pelo fato de que os gestores do Estado, em função de sua posição de mediadores, precisam conhecer e detectar ao menos os problemas mais latentes da sociedade civil e que são resultantes da própria dinâmica social do capitalismo. Sendo assim, precisam dispor de meios para “resolver” e/ou apaziguar esses problemas sociais diversos sem se afastar dos interesses burgueses, que, por sua vez, visam manter a lógica do capital. Desse modo, no âmbito da luta de classes, ocasionalmente o Estado necessita atender de forma imediata alguns interesses contingentes da classe trabalhadora.

Contudo, pelo fato do Estado não atender, sempre, de forma imediata, os interesses dos capitalistas, e atender, em certas circunstâncias, esses interesses por meio da resolução das demandas dos trabalhadores, é que não se pode considerá-lo como mero *bureau* da burguesia, tratando-se, portanto, de uma esfera bem mais complexa.

É recorrente entre diversos intelectuais que se dedicam aos problemas do Estado e da coisa pública a busca por uma consolidação do campo enquanto disciplina. Tal busca revela por um lado que as propostas teóricas, metodológicas e epistemológicas assim como a dimensão técnica que emerge no campo enfrentam problemas diante da realidade cotidiana, a consolidação que os autores procuram alcançar tem como centro a dimensão gnosiológica, ou seja, a elevação da posição subjetiva, da posição do pesquisador, do construto teórico-técnico diante da realidade efetiva (FERRAZ; CHAVES; FERRAZ, 2018). Muda-se a forma de gerir e avaliar, não se questiona a dinâmica social.

Por outro lado, essa é mais uma face da impotência [*Ohnmacht*] e também da potência da AP, o movimento de proposição de uma nova teoria, técnica, epistemologia, paradigma, para se alcançar a excelência operacional das funções do Estado e da coisa pública, são insuficientes para acompanhar o movimento da realidade efetiva, pois parte da naturalização do Estado burguês e relegação do movimento histórico material, caracterizando-se assim como uma verdadeira Cama de Procusto. A produção do conhecimento nesses moldes representa a perda da noção de totalidade, através, por exemplo, da produção de técnicas e discursos a ponto de instrumentalizar os interesses burgueses, que são particulares à determinadas classes sociais, como se fossem universais.

Essa dimensão de relegação da realidade efetiva também se manifesta no fato de que quase não existe esforço no âmbito da produção do conhecimento analisado de entender o estado atual das coisas no que tange aos seus nexos fundamentais. O foco da gestão pública tem sido em maior medida garantir que sejam atendidos os interesses burgueses para a expansão da acumulação de capital sobre novas mercadorias, vide as contrarreformas trabalhista e previdenciária, sem o devido tratamento por parte dos pesquisadores do campo.

Conforme também pôde ser notado, os pesquisadores, em sua grande maioria, procuram resolver os problemas sociais atuais isentando-se de entender suas origens, as contradições da lógica do capital e da sociabilidade burguesa, assim como os conflitos oriundos da mediação da esfera política. Contentam-se somente com a dimensão instrumental de reforma da gestão do Estado, novos modelos burocráticos, propostas de participação social e de alternância no

poder político em prol de uma boa gestão da coisa pública entre outras panaceias para a resolução dos males sociais que afligem, sobretudo, a classe trabalhadora na dinâmica social do capital. A face de impotência [*Ohnmacht*] da AP é ocultada predominantemente na produção do conhecimento, o que contribui para a perpetuação do Estado burguês dado a potência da AP em mediar o interesse econômico.

Ademais, é preciso atestar, outra vez, a condição de naturalização do Estado e de escassez de discussão sobre o que se convencionou chamar de teoria do Estado dentro da literatura do campo. Percebemos que esta lacuna existe e que a condição de naturalização do Estado burguês se efetiva por meio da predominância de produções científicas com tendência a centrar suas análises nas abordagens gerenciais de técnicas e avaliações, sendo esta uma sugestão para pesquisas futuras.

Como alternativa ao estatuto científico que aqui expomos, sugerimos que um passo importante para o alcance de uma verdadeira “finalidade social” que vislumbre uma mudança radical precede principalmente da existência de análises que questionem a constituição histórica de formação do Estado burguês, pois são os conflitos entre a impotência [*Ohnmacht*] e a irresolubilidade dos problemas sociais, além da potência organizativa para atividades comuns e para o alcance do interesse econômico burguês que regem as funções da Administração Pública, sendo necessário portanto seu tensionamento para que se possa considerar possibilidades concretas de uma sociabilidade substantivamente humanizante.

Paço-Cunha (2016) alerta para a importância da consciência de classe na formação do administrador para além do capital, fato este significativo pois, como aponta Ferraz (2016, p. 85), “Estado e Capital objetivam produzir uma consciência de classe burguesa na classe trabalhadora”. Apenas com uma consciência da realidade concreta, das contradições reais que nela operam, das mediações entre Estado e Capital, que será possível se pensar em uma real transformação social.

Referências

- Dye, T. R. (2009). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: F. G. Heidemann, e Salm, J. F. *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Engels, F. (2015). *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo.
- Fadul, É. M. C., Coelho, F. de S., Costa, F. L. da, & Gomes, R. C. (2014). Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública (RAP)*, 48 (5), 1329-1354.
- Fadul, E. M. C., Mac-Allister da Silva, M. A., & SILVA, L. P da. (2012). Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46 (6), 1436-1458.
- Faria, J. H. de, & Meneghetti, F. K. (2009) Gênese e estruturação da organização burocrática na obra de Maurício Tragtenberg. In: *Anais do XXXIII Encontro da ANPAD*. São Paulo: Anpad.
- _____. (2010). Burocracia como organização, poder e controle. In: *Anais do XXXIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro: Anpad.
- Ferraz, D. L. da S. (2016). A Administração de recursos humanos como conhecimento que constitui uma consciência de classe para o capital. *Revista Brasileira de Administração Política*, 9 (2), 65-87.
- _____. (2015). Projetos de geração de trabalho e renda e a consciência de classe dos desempregados. *Revista Organizações e Sociedade (O&S)*, 22 (72), 123-141.
- Ferraz, D. L. da S., Chaves, R. H. S., & Ferraz, J. de M. (2018). Para além da epistemologia:

- reflexões necessárias para o desenvolvimento do conhecimento. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 24(2), 1-30.
- Fleury, S, Bloch, R., Bravo, R., & Bicudo, V. (2003). *Análise do perfil dos artigos publicados na Revista de Administração Pública — RAP — no período 1992-2002*. Rio de Janeiro: Eaes/FGV.
- Heidemann, F. G. (2009). Do sonho de progresso às políticas de desenvolvimento. In: F. G. Heidemann e Salm, J. F. *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Hocayen-da-Silva, A. J, Rossoni, L., & Ferreira-Júnior, I. (2008). Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 42 (4), 655-680.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Justen, A., & Gurgel, C. (2015). Cursos de Administração: a dimensão pública como sujeito excluído. *Cadernos EBAPE. BR*, 13 (4), 852-871.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas de administração pública no Brasil (1900- 1992). *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, São Paulo, 34 (3), 41-48.
- Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning.
- Martins, P. E. M. (2007). Revisitando os clássicos da RAP. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 41 (spec), 49-65.
- Marx, K. (2010). *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo.
- _____. Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”. (2010b). De um prussiano”. In: Marx, K., & Engels, F.. *Lutas de classes na Alemanha*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2011). *Guerra Civil na França*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2013). *O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2014). *O capital: crítica da economia política: livro II: o processo de circulação do capital*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2017). *O capital: crítica da economia política: livro III: o processo global da produção capitalista*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2010c). *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo.
- Mészáros, I. (2015). *A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2006). *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2008). *Filosofia, ideologia e ciência social*. São Paulo: Boitempo.
- Meirelles, H. L., Filho, J. E. B., & Burle, C. R. (2016). *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Meny, I., & Thoening, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mezzomo, T. M., & Laporta, C. B. (1994). A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 28 (4), 73-94.
- Misoczky, M. C. A. (2004). Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública: In: *Anais do I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*. Rio de Janeiro: ANPAD.
- Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 41 (spec), 87-96.
- Pacheco, R. S. (2003). Administração Pública nas revistas especializadas - Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, 43 (4), 63-71.
- Paço-Cunha, E. (2016). Ensino de Administração política e consciência de classe. *Revista Brasileira de Administração Política*, 9 (2), 33-64.

- _____. (2012). Critical notes on (Weberian) marxist study of bureaucracy. In: *Anais do VII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD*. Curitiba: Anpad.
- Paes-de-Paula, A. P., Maranhão, C. M. S. de A., Barreto, R. de O., & Klechen, C. F.. (2010). A Tradição e a Autonomia dos Estudos Organizacionais Críticos no Brasil. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, 50 (1), 10-23.
- Peci, A., Ribeiro, A. J. G., Rodrigues, F. B. S., & Forzani, M. (2011). Paradigmas orientadores da pesquisa em administração pública no contexto brasileiro. In: *Anais do XXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro: Anpad.
- Pires, V., Silva, S. de A. M. e, Fonseca, S. A., Vendramini, P., & Coelho, F. S. (2014). Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, 6 (3), 110-126.
- Ribeiro, H. C. M. (2014). Doze anos de estudo da Revista de Administração Pública à luz da bibliometria e da rede social. *Revista de Ciências Administrativas*, 20 (1), 137-167.
- Rocha-de-Oliveira, S., & Ferreira, C. da S. (2007). Voltando para casa: (re)encontrando Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. *Cadernos EBAPE. BR*, 11 (3), 1-9.
- Rosa Filho, D. de S., & Misoczky, M. C. (2004). A regulação no contexto brasileiro: reflexões inspiradas em Guerreiros Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta. In: *Anais do I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*. Rio de Janeiro: ANPAD.
- Schneider, A. L. (2009). Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução, história e guia prático. In: Heidemann, F. G., & Salm, J. F. *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Silva, V. C., Trottmann, P., Coelho, F. de S., & Sarti, F. M. (2013). A Produção Científica em Administração Pública no Brasil: descrição e análise de alguns resultados de uma investigação para o período 2000-2010. In: *Anais do XXXVII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD.
- Smolski, F. M. da S., Dalcin, D., Visentini, M. S., Bamberg, J., & Kern, J. S. (2017). Análise do perfil da produção científica da Revista de Administração Pública (RAP) no período de 2003-16. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 51 (6), 1139-1163.
- VAISMAN, E. A ideologia e sua determinação ontológica. (2010). *Verinotio - Revista on-line de educação e ciências humanas*, 12 (6), 40-64.

Notas

i Segundo o definido Pires, Silva, Fonseca, Vendramini e Coelho (2014:03): “Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos (...) que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas (...) na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia.”. Incluímos dentro dessas disciplinas também as “Ciências do Estado” (UFMG).

ii Pacheco (2003) realizou uma análise nos artigos publicados na RAP (e também na Revista do Serviço Público) e nos periódicos do EnANPAD entre os anos de 1995 e 2002.

iii A utilização dessa posição para análise da produção do conhecimento segue o caminho aberto por Paço Cunha (2016).

iv Embora esses autores se dividam no critério estabelecidos por nós, é preciso reconhecer sua relevância. Alguns aspectos abordados pelos autores, assim como suas contribuições, podem ser vistos em Rosa Filho e Misoczky (2004), Flores (2007) e Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2013).