

Repad

Revista Estudos e
Pesquisas em Administração

Vol. 2, N. 1, Abril/2018



UFMT

UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE A FRAGILIDADE TEÓRICA NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A BRIEF DISCUSSION ON THEORETICAL FRAGILITY IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ricardo da Costa Nunes
Secretaria do Tesouro Nacional
<https://orcid.org/0000-0002-0500-6300>

Selene Peres Nunes
Doutoranda no PPGCONT/UnB
<http://orcid.org/0000-0002-1575-3481>

RESUMO

O trabalho analisa as fragilidades teóricas, metodológicas e conceituais que acarreta a transposição de diferentes teorias de todos os campos interdisciplinares para a Administração Pública. As disputas acirradas pela hegemonia, travadas por diferentes escolas de pensamento econômico, são amplificadas porque o campo da Administração Pública recebe essas disputas sem que os autores identifiquem claramente os pressupostos e as implicações de cada teoria adotada, atribuindo ao fenômeno a escolha teórica, quando esta deveria decorrer de uma concepção de como o mundo funciona, com suas dimensões econômica e política. As disputas entre as teorias também fazem com que não haja um paradigma estabelecido, o que transporta conflitos para as aplicações. A contribuição do estudo é mostrar que a adoção de teorias incompatíveis gera uma fragilidade que não será superada pela maior qualificação dos profissionais, pois as contradições teóricas persistirão até que um paradigma seja escolhido, o que se torna difícil devido à rivalidade das teorias transpostas.

Palavras-chave: fragilidade da Administração Pública, transposição de teorias, conflitos epistemológicos nas ciências sociais, paradigma, hegemonia.

ABSTRACT

The work analyzes the theoretical, methodological and conceptual weaknesses entailed, for the Public Administration field, by the transposition of different theories of all the fields with which it has interdisciplinarity. The fierce dispute for the hegemony waged by different economic schools of thought is amplified because the field of Public Administration receives these disputes without the authors clearly identifying the presuppositions and the implications of each adopted theory, assigning to the phenomenon the theoretical choice when it should be the product of a conception of how the world works, with its economic and political dimensions. The dispute between the theories also means that there is no established paradigm, which transports conflicts to the applications. The contribution of the study is to show that the adoption of incompatible theories generates a fragility that will not be overcome by the higher

Recebido em 21/12/2017 e aprovado em 17/03/2018

qualification of the professionals, because the theoretical contradictions will persist until a paradigm is chosen, which is difficult due to the rivalry of the transposed paradigms.

Keywords: Public Administration fragility, transposition of theories, epistemological conflicts in the social sciences, paradigm, hegemony

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As fragilidades da Administração Pública (AP) têm sido explicadas por vários autores¹ pela falta de sustentação teórica, ou seja, pela inexistência de um conjunto de teorias científicas e pressupostos conceituais e metodológicos capazes de definir um paradigma. De acordo com estes autores, também contribuiria para a fragilidade do campo a ausência de profissionais inter e multidisciplinares com visão abrangente, sistêmica e integrada dos problemas. O resultado da falta de sustentação teórica, de acordo com Ramos (1996), é a produção de estudos no campo da AP compostos por um conjunto diversificado de temas desarticulados. O diagnóstico desfavorável de Ramos sobre a produção acadêmica nacional de sociologia é compartilhado por Souza (1998) que chega a denominá-la sombria. A sustentação de tal assertiva desfavorável seria o uso de metodologias pouco elaboradas ou pouco adequadas. Outro resultado destacado por Pacheco (2003) é a produção de numerosos estudos de caso sobre aspectos muito específicos, empíricos e a prevalência de produção acadêmica mais prescritiva do que analítica. Até mesmo o caráter científico da AP pode ser contestado, se considerarmos a proposição de Hayek (2009):

Mas um pouco de reflexão irá mostrar que, sem sombra de dúvida, existe um corpo importantíssimo de conhecimento desorganizado que não pode ser chamado de científico, entendendo “científico” como o conhecimento de certas regras gerais: o conhecimento de certas circunstâncias particulares de tempo e lugar (HAYEK, 2009, p. 521).

Emerge, então, a dificuldade de definir qual é o objeto do campo já que é o próprio paradigma – neste caso inexistente – que seleciona as questões formuladas. Disto resulta uma dissociação entre, de um lado, a teoria, como forma de pensar e explicar os fenômenos da realidade, e, de outro, a prática, que define as técnicas e os meios pelos quais essa realidade se materializa.

A definição do campo da AP exige que se compreenda que as teorias que vem sendo utilizadas não são próprias desse campo, mas importadas de outras Ciências Sociais. Ocorre que, mesmo no campo das Ciências Econômicas, por exemplo, há uma disputa acirrada pela hegemonia, travada por diferentes escolas de pensamento, que utilizam pressupostos distintos. O problema é amplificado porque a AP recebe essas disputas de todos os campos com que tem interdisciplinaridade e o faz sem estabelecer as distinções corretas entre os pressupostos utilizados.

Há, portanto, uma lacuna teórica a ser preenchida, que diz respeito a como as diferenças entre as escolas de pensamento econômico afetam a delimitação do campo da AP. Exemplo desta fragilidade está presente em Pereira (1997) que ignora os fundamentos neoclássicos constantes na escola da Escolha Pública. Nesse sentido, são identificados dois problemas: o

¹ Ver Pacheco (2003), Lucas (2014), Fadul (2009) e Reed (1998).

primeiro refere-se ao fato de que nem sempre os autores identificam claramente os pressupostos e as implicações da teoria adotada, atribuindo ao fenômeno a escolha teórica, quando, na verdade, ela deveria decorrer de uma concepção de como o mundo funciona, com suas dimensões econômica e política; o segundo, a disputa entre as teorias, que faz com que não haja um paradigma estabelecido, transportando conflitos para as aplicações. A contribuição deste estudo é mostrar que a adoção pela AP de teorias incompatíveis gera fragilidade, e que ela não será superada pela maior qualificação dos profissionais, pois as contradições teóricas persistiriam.

O objetivo deste trabalho é analisar as fragilidades teóricas, metodológicas e conceituais que a transposição de diferentes teorias econômicas acarreta para o campo da AP. O trabalho é um ensaio teórico, uma investigação de caráter teórico-opinativo, cuja metodologia é, inicialmente, exploratória, conforme Selltiz et al. (1974, p. 59) e utiliza como base pesquisa bibliográfica.

Para tanto, o trabalho está organizado em quatro seções. Logo após esta introdução, na seção 2, descreve-se a disputa pela hegemonia entre as correntes de pensamento no campo das Ciências Econômicas e pela prevalência do método de pesquisa que empregam e, conseqüentemente, de seus diagnósticos e prognósticos. As conseqüências da transposição das Teorias Institucional, da Escolha Racional, da Escolha Pública e do Equilíbrio Pontuado para a AP são discutidas na seção 3. A seção 4 realiza comentários finais sobre o trabalho.

Divergências entre as escolas de pensamento econômico na busca pela hegemonia

Como exemplo do que ocorre em outras disciplinas das Ciências Sociais, pode-se analisar a disputa acirrada pela hegemonia, travada por diferentes escolas de pensamento das Ciências Econômicas. Em linhas bastante gerais, pode-se classificar as escolas de pensamento econômico em, de um lado, ortodoxas, incluindo os economistas clássicos, neoclássicos e novos clássicos, e, de outro, heterodoxas, compreendendo os economistas marxistas, pós-keynesianos e algumas correntes do institucionalismo². Assim, o debate teórico entre os economistas tem, de um lado, os heterodoxos, para quem a ação estatal é necessária para fomentar o crescimento econômico e, de outro, os ortodoxos que defendem que a participação do Estado na economia seja mínima, como apresentado por Nunes (1997). Todos esses autores estariam comprometidos com seus respectivos paradigmas, como previsto em Kuhn (2006).

As escolas ortodoxas são as que consideram que os agentes são racionais e maximizadores de utilidade. As livres forças do mercado são suficientes para que a economia alcance a melhor alocação de recursos e o pleno emprego de fatores de produção, não cabendo ao Estado o papel de fomentar o crescimento, como apontado por Angeli (2014). Nunes (1997) acrescenta que as escolas heterodoxas são as que negam que o mercado por si só proporcione o desenvolvimento econômico sustentável e, conseqüentemente, atribuem ao governo esse papel.

Os autores clássicos, como Smith (1977), Ricardo (1988) e Say (1967), prescreveram o Estado mínimo, pois, segundo eles, a intervenção governamental causava instabilidade no capitalismo. Mais tarde, autores neoclássicos e novos clássicos compartilharam esse diagnóstico. Ricardo (1988), inicialmente, apresentou a Equivalência Ricardiana. Séculos depois, Friedman (2008) empregou o *crowding out*, e, ainda, Phillips (1958) criou a Curva de Phillips. Para todos esses autores, a política econômica pode apenas desviar transitariamente o

²Dequech (2007) considera como escolas ortodoxas aquelas que seguem a tradição econômica neoclássica, fundamentada nos pressupostos de agente racional maximizador de utilidade, estabilidade da economia e tratamento da incerteza como risco, enquanto as escolas heterodoxas seriam aquelas que discordam da adoção de tais pressupostos.

produto e o emprego de sua posição de equilíbrio, a qual converge para a taxa natural de desemprego. De fato, a hipótese da taxa natural de desemprego de Ricardo (1988), aceita por monetaristas e novo-clássicos demonstra ser equivalente à Lei de Say, segundo a qual a economia cresce apenas com seus recursos, como se depreende da leitura de Friedman (2008, p.696): “As forças reais são a capacidade das pessoas, sua indústria e engenhosidade, os recursos que elas controlam, seu modo de organização econômica e política, e outros similares” (tradução nossa). Coase (1960) reforça a posição de Friedman (2008) ao não reconhecer sentido para a ação estatal: “[...] esqueça tudo sobre a lei: veja os custos e os benefícios para ver como a vida econômica é conduzida”.

O papel do Estado, numa concepção heterodoxa, passou a ser importante na alavancagem da economia após a crise de 1929 e a segunda guerra mundial, como constante em Nunes (1997). Com a publicação da Teoria Geral, Keynes (1970) contesta os princípios clássicos e neoclássicos de mercado auto-equilibrado e auto-regulado e propõe instrumentos de política econômica para estimular a economia, mormente gastos do governo financiados por empréstimos. De acordo com Galbraith (1983), Tavares (1987) e Shapiro e Willig (1990, p.281), a intervenção estatal foi decisiva para alavancar o crescimento econômico. Para Samuelson (1976), a teoria keynesiana proporcionou conhecimentos necessários para estimular a economia.

Assim, após 1945, os preceitos keynesianos quanto à intervenção do Estado na economia deram origem à Lei do Emprego nos Estados Unidos, aprovada em 1946, transformando em obrigação legal do governo o poder de cobrar impostos, contrair empréstimos e despender dinheiro com a finalidade de manter o pleno emprego, como informado por Rodrigues (2008).

No Brasil, a Constituição Federal de 1937 proporcionou uma maior intervenção do estado na economia, em consonância com o movimento na área de Direito conhecido como a segunda dimensão dos direitos fundamentais, que reclama do Estado uma ação para proporcionar condições mínimas de vida com dignidade, incluindo os direitos sociais, econômicos e culturais, como previsto por Alarcón (2004).

Os anos 80 e 90, por sua vez, assistiram ao movimento de redução do papel do Estado na economia em todo o mundo, com respaldo em orientações acadêmicas, ver Nunes (1997). Nesse contexto, se incluem os países pertencentes à União Monetária Europeia (UME), como destacado por Nunes e Nunes (2000), e países em desenvolvimento, como a Guiana e a Jamaica, que demonstraram a intenção de adotar políticas de cunho liberal: “O setor privado será o motor do crescimento na Guiana [...] continuará sua reforma do setor público para refletir a mudança do papel do Estado em uma estratégia de desenvolvimento orientada para o mercado” (GUYANA, 1994, p. 4, tradução nossa). Ou, ainda:

O Governo reconhece que o desenvolvimento do setor privado é o mecanismo pelo qual a Jamaica passará da estabilização para o crescimento liderado pelas exportações. O setor público, portanto, deve assumir um novo papel. Deve criar um ambiente em que o setor privado possa operar de forma eficiente. (JAMAICA, 1994, p. 9, tradução nossa).

A predominância acadêmica ortodoxa nas ciências econômicas fica clara no título provocativo de uma das obras de Lucas e Sargent (1981) - *After Keynesian Macroeconomics* - e na provocação à heterodoxia de economistas como Franco Modigliani e Leijonhufvud:

Foi com perplexidade que os economistas atentos à controvérsia macroeconômica ouviram ao longo da década de 70 frases como "somos todos

keynesianos" (Friedman) ou "somos todos monetaristas agora" (Modigliani) ou, o que parecia ainda mais paradoxal, "Keynes não é keynesiano" (Leijonhufvud). (AMADEO, 1986, p. 386).

Há, assim, diferentes proposições ao longo da história econômica que se reforçam, o que se convencionou denominar de novas roupagens para velhas ideias. Tem-se assim uma situação prevista em Khun (2006, p. 60): "O resultado já é sabido de antemão, o fascínio está em como se vai chegar até ele".

A aceitação das recomendações ortodoxas por muitos governos decorreu da legitimidade decorrente de se tornar *mainstream*. A posição hegemônica numa área das ciências sociais dá a capacidade técnica e o poder social para impor legitimamente a ordem científica, como descrito por Bourdieu (2003). Assim, a explicação para as atitudes de Lucas e Sargent e Modigliani seria o fato de o campo científico ser o lugar e o espaço de uma luta concorrencial muito intensa:

O campo científico, enquanto sistema de relações objetivas entre posições adquiridas (em lutas anteriores) é o lugar, o espaço de jogo de uma luta concorrencial. O que está em jogo especificamente nessa luta é o monopólio da autoridade científica definida, de maneira inseparável, como capacidade técnica e poder social, ou, se quisermos, o monopólio da competência científica, compreendida enquanto capacidade de falar e agir legitimamente (isto é, de maneira autorizada e com autoridade), que é socialmente outorgada a um agente determinado (BOURDIEU, 1983, pp. 122-123).

O debate é marcado por convicções que ignoram as proposições acadêmicas de respostas aos problemas econômicos. Tais convicções prejudicam o debate na economia, como se depreende da leitura de Batista (1998, p. 157), que afirma que os autores ortodoxos negam a realidade: "não é necessário grande esforço para perceber as falácias do discurso hegemônico".

O predomínio da teoria econômica dos autores clássicos, neoclássicos e novos clássicos não impediu o prosseguimento dos estudos da teoria heterodoxa. Em busca de prestígio acadêmico, muitos autores desenvolvem estudos na corrente heterodoxa, contrapondo a corrente predominante. Como exemplo de estudos heterodoxos desenvolvidos, ainda nos anos 50, a teoria cepalina, defensora da intervenção estatal, reagiu à ortodoxia com a alegação de que o *mainstream* apresentava uma monoeconomia, uma concepção de que a teoria econômica seria universal. Para os autores cepalinos, era necessário um arcabouço teórico próprio para tratar dos países em desenvolvimento, como apontado por Marinho (1988) e Gonçalves (2015).

O *establishment* americano foi contestado pelos autores cepalinos, como descrito por Dias (2012, p. 7-8): "o estruturalismo da Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, e a 'teoria da dependência' (...) essas escolas de pensamento exerceram um enorme impacto no debate"(...) Desafiando o *mainstream* do pensamento econômico e social de sua época". De acordo com os autores cepalinos, havia que considerar um conjunto de saberes que permitiam renegar o arcabouço teórico da *monoeconomia*, como, por exemplo, as diferenças entre os mundos desenvolvido e subdesenvolvido. Isto porque era necessária uma teoria econômica específica para explicar a realidade particular dos países subdesenvolvidos, contemplando as especificidades dos países periféricos, com elevado percentual de população rural e ausência de um sistema financeiro desenvolvido.

Entretanto, Furtado (1972) realiza, para a economia brasileira, o diagnóstico cepalino de produção agrícola nacional estagnada decorrente do esgotamento dos solos, ignorando a expansão da fronteira agrícola nacional e o aumento da produtividade agrícola devido ao

progresso técnico presentes na realidade brasileira. Para Castro (1977), seria equivocado pensar que a agricultura estivesse estagnada. Pelo contrário, teria havido expansão da oferta de alimentos. O argumento de Castro é importante para mostrar que o trabalho de Furtado (1972) não era empírico, ou seja, não era pertinente à situação local, mas inspirado nas teorias cepalinas.

A disputa nas Ciências Econômicas é semelhante à prevalente na Sociologia. Ramos (1996) apresenta um diagnóstico análogo ao da CEPAL para a economia ortodoxa, afirmando que há utilização de conhecimentos e produções científicas estrangeiras sem adequação à realidade nacional e denominando os estudos no Brasil de “sociologia enlatada”³, motivada pelo que denominou de “efeito prestígio”. Junior (2014, p.54) reforça os argumentos descritos ao afirmar ser necessário que a Sociologia seja adequada à realidade social brasileira e não baseada apenas em modelos europeus e norte-americanos de estudos sociais.

Constata-se, assim, que, na Economia e na Sociologia, a concorrência entre as diferentes correntes de pensamento leva muitos autores a afirmarem que o paradigma concorrente é inadequado. Um exemplo de tal disputa foi a réplica de Carvalho (1998) a Lisboa (1997) sobre o entendimento da teoria neoclássica. Esta disputa revela a busca de hegemonia nas ciências econômicas que, muitas vezes, pode fazer com que agentes desqualifiquem os concorrentes de um mesmo campo científico. Fachin e Rodrigues (1999) creem que é a vaidade dos autores ou a busca por prestígio que os leva a buscar notoriedade no campo científico. A esse respeito, Batista Jr. (1998) chega a afirmar em relação aos autores da ortodoxia:

Mutatis mutandis, aplica-se a eles o que dizia Schopenhauer dos filósofos do seu tempo: submetidos à regra do *primum vivere*, estão sempre dispostos, e com o mais solene desprezo por realidades inconvenientes, a deduzir *a priori* absolutamente tudo o que lhes for pedido, o bom Deus, o diabo ou o que seja (BATISTA JR., 1998, p.157).

A transposição das Teorias Institucional, da Escolha Racional, da Escolha Pública, do Equilíbrio Pontuado e Institucional para a Administração Pública

Nas décadas recentes, tem ocorrido a transposição para a AP de diferentes correntes econômicas, com métodos, diagnósticos e prognósticos distintos. Nesta seção, serão abordadas as contribuições das Teorias da Escolha Racional, da Escolha Pública, do Equilíbrio Pontuado e Institucional para o campo da AP.

A escola da Escolha Racional e a Escolha Pública assumem que, para a compreensão dos fenômenos sociais, o agente toma decisões a partir da racionalidade econômica neoclássica, comparando custos e benefícios. A Escolha Racional adota os princípios marginalistas:

Para os teóricos da escolha racional, os comportamentos dos atores são marcados por cálculos estratégicos, através dos quais deduzem os interesses e as preferências dos demais, na tentativa de maximizarem a satisfação de suas próprias preferências no processo decisório. (LIMA, MACHADO; GERASSI, 2011, pp. 116-117).

Há a concepção neoclássica de que, em um mundo com informações transparentes, o indivíduo é racional e maximizador de utilidade, como a figura smithiana clássica do *homo economicus*.

³ Tal afirmação de Ramos o levou a ser muito criticado pelos sociólogos brasileiros, segundo Junior (2014).

A teoria da Escolha Pública também recupera os princípios clássicos, mas aborda as distorções geradas pela intervenção do Estado, já que representa uma reação ao avanço da teoria keynesiana após um período fortemente intervencionista que tem lugar depois da segunda grande guerra mundial, como descrito por Mueller (1989). Assim, a Escolha Pública descreve o Estado como um agente que atrapalha o desenvolvimento econômico. A participação do Estado é apontada como responsável pela queda da produtividade e pela redução da taxa de crescimento da economia em vários países, ver Buchanan (1967). Desenvolveram-se no bojo da escola da Escolha Pública várias correntes que apontam causas particulares para o crescimento da despesa pública, dentre as quais: as assimetrias institucionais, a burocracia, as interações político-econômicas, a ilusão financeira e os direitos de propriedade.

Mantém-se, contudo, entre seus fundamentos, a assunção de que o indivíduo é um ser egoísta maximizador de utilidade, como destacado por Silveira (1996, p.39) e por Mueller (1989):

O assunto de Escolha Pública é o mesmo da ciência política: a teoria do estado, regras de votação, comportamento de votação, política partidária, a burocracia e assim por diante. A metodologia da Escolha Pública é a de economia, contudo. O postulado comportamental básico da Escolha Pública, como da economia, é que o homem é um maximizador de utilidade egoísta e racional (MUELLER, 1989, p.23).

Ambas as escolas, Escolha Racional e Escolha Pública, são racionalistas, mas é a segunda que trata das questões relacionadas à AP, orientando projetos que visam à redução da participação do Estado, tornando-o mais dinâmico, por meio de reformas constitucionais e do processo de privatização.

A teoria do Equilíbrio Pontuado também participa das questões da AP, mas dirige-se às questões orçamentárias, assumindo que os orçamentos alternam estabilidade duradoura com incrementalismo ocasional. “Porque se espera que os orçamentos geralmente ‘mudem muito pouco’, mas que ocasionalmente possam mudar ‘muito’, a hipótese é que as alterações orçamentárias anuais terão uma distribuição leptocúrtica” (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999, tradução nossa).

Essa teoria apresenta dois resultados. O primeiro é que o gasto orçamentário é explicado pelo ciclo político do orçamento: seria levemente incrementalista em período imediatamente posterior à tomada de posse do mandato para atender a promessas eleitorais e seria contido nos momentos em que a situação da economia é desfavorável. Desta forma, a estabilidade, mais que as crises, caracterizariam a maioria das áreas de política pública. O segundo resultado seria que os gastos públicos não inibem a capacidade das organizações governamentais de governar a sociedade apesar de tornarem mais complexa a formulação de políticas públicas. Isto é, o orçamento só é problema quando se torna incrementalista, o que só ocorre em situações específicas.

O institucionalismo, em oposição ao uso de fundamentos de racionalidade, desde o início da década de 1970, passou a questionar essa natureza exclusivamente técnica e racional do ator organizacional, e a salientar elementos políticos, cognitivos, e mesmo culturais ou normativos do ambiente, que limitariam a ação organizacional racional e neutra, favorecendo outros elementos internos e externos da ação organizacional (CALDAS, 2005, p. 4).

Ancorado em conceitos como a institucionalização, as normas, os mitos e a legitimidade, o enfoque institucional desenvolveu-se, segundo Chanlat (1989), em três orientações distintas: uma econômica, outra política e uma terceira, sociológica.

As decisões e escolhas dos agentes seriam explicadas por inércia, rotinas, hábitos. Para Selznick (1948), no institucionalismo, as decisões e escolhas dos agentes baseiam-se tanto na racionalidade econômica, quanto nas dimensões não racionais do comportamento individual. A racionalidade estaria sujeita às emoções e à psicologia dos agentes, como descrito por Hodgson, (1994, p. 140). Esta questão remete à conceituação keynesiana de racionalidade, marcada pelo espírito animal:

[...] uma grande proporção de nossas atividades positivas depende mais de otimismo espontâneo do que de expectativas matemáticas, sejam morais ou hedonistas ou econômicas. A maioria, provavelmente, de nossas decisões de fazer algo positivo, as completas consequências das quais serão delineados vários dias que virão, só podem ser tomadas por resultado de espíritos animais - um impulso espontâneo para a ação, ao invés da inação, e não como consequência de uma pensada média de benefícios multiplicada pelas probabilidades quantitativas (KEYNES, 1970, pp. 161-162).

Necessário ainda esclarecer que o conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informais (códigos de conduta, hábitos e convenções em geral), distinguindo-se das organizações, que seriam os grupos e agentes políticos (partidos, governos, senado, prefeitura), econômicos (sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes) e educacionais (escolas, universidades). (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011, p. 114).

A não racionalidade surge, então, como uma categoria de análise importante, pois os indivíduos agem de forma distinta em relação aos seus papéis formais e o comportamento organizacional não é totalmente moldado pelas estruturas formais, sendo um sistema cooperativo e adaptativo em relação às questões políticas encontradas no ambiente. (RIBEIRO, 2014, p. 2). Também o novo institucionalismo na teoria da organização e na sociologia compreende uma rejeição dos modelos do ator racional, como se depreende da leitura abaixo:

Desta forma, os ambientes técnicos e institucionais sustentam diferentes racionalidades. Um ambiente técnico ou racional é o que permite às organizações ser eficiente, produzirem bens ou serviços aceitos pelo mercado e, assim, lograrem os seus objetivos. Num ambiente institucional, por sua vez, a ação “racional” está representada nos procedimentos capazes de proporcionar legitimidade no presente e no futuro organizacional. (POWELL; DIMAGGIO, 2012, p. 8).

Cabe observar que uma possível explicação para os diferentes diagnósticos das correntes econômicas é o fato de empregarem métodos de análise distintos. A economia ortodoxa utiliza predominantemente o método dedutivo lógico, enquanto a heterodoxa utiliza o método indutivo, ver Pereira (2009). Para o autor, Keynes considera que o tempo desempenha um papel relevante. Não é por outra razão que Keynes teria adotado tanto o modelo histórico como o lógico, como informa Ferrari Filho e Terra (2016).

Em um cenário de disputa acirrada por hegemonia, o campo da AP faz uma transposição de matérias, conceitos e métodos fragmentados, utilizando teorias da Economia, da Sociologia e da Ciência Política: “A administração pública esteve sempre apoiada em teorias emprestadas de outras disciplinas, e sempre marcada pela presença de um corpo conceitual que ainda não lhe é próprio” (FADUL et al., 2014, p 359). Também para McKelvey (2003), a pluralidade de argumentos conflitantes é um empecilho.

Como destacado por Fadul e Silva (2009), tal transposição, realizada de modo não organizado e não sistematizado, é preocupante porque traz para a AP um grande número de conflitos de diferentes matizes (políticos, sociais, econômicos, culturais, éticos, trabalhistas, etc.). Assim, a fragilidade seria ainda é maior “quando não são explicitados os pressupostos, quando a etapa de análise não é realizada, quando a proposta precede a análise” (PACHECO, 2003, p. 65). Motta (2013, p. 2) reforça o pensamento de Pacheco ao afirmar que contribui para a fragilidade da AP o emprego de conceitos de outras áreas de conhecimento: “O principal problema que comporta o campo do conhecimento da administração é o fato de uma ausência epistemológica precisa dessa área”. De acordo com Ramos (1996), há sincretismo (conciliação de doutrinas incompatíveis) e dogmatismo (uso de argumentos de autoridade) na produção de artigos no País. Um risco derivado, então, diz respeito à assimilação acrítica de conceitos e teorias desenvolvidas em outras áreas.

Esse diagnóstico é corroborado por Pacheco (2003), para quem é necessário um esforço de articulação, atualização e aplicação. Não é por outra razão que, em seu estudo, Reed (1998, p. 64) tem como um dos objetivos: “mapear a teoria da organização como um campo de conflitos históricos em que diferentes línguas, abordagens e filosofias lutam por reconhecimento e aceitação”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos epistemológicos são sempre, inseparavelmente, conflitos políticos. Essa luta relaciona-se ao interesse político e econômico em relação ao qual a ciência social deve necessariamente tomar partido, seja para dar sustentação teórica às relações de dominação ou para contestá-las.

Este fato, no entanto, tem sido sistematicamente ignorado em várias publicações no campo da AP, fazendo com que boa parte dos trabalhos seja estudo de caso sobre aspectos específicos, empíricos, e que até se empregue teoria desconsiderando seus pressupostos fundamentais. Não por outra razão, Pereira (1997) afirma que a teoria da escolha pública seria um programa de investigação sem cunho neoclássico.

A capacidade da AP de definir seu objeto e aprofundar análises decorre de um esforço reiterado de articulação, atualização e aplicação do paradigma em condições novas e mais rigorosas, ampliando o alcance e a capacidade de explicação da ciência normal. Esse esforço é, ao mesmo tempo, teórico e experimental. A prescrição de políticas econômicas, por exemplo, não pode ser analisada de forma neutra e isenta de teorias. Por exemplo, a recomendação de Parcerias Público-Privadas (PPP), que é uma forma de desestatização, deve ser correlacionada à visão da economia contrária a um maior papel do Estado ou que prescreve a sua redução.

A transposição para a AP de diferentes correntes econômicas, com métodos, diagnósticos e prognósticos distintos, num conjunto emaranhado de teorias científicas e pressupostos conceituais e metodológicos, tem impedido a formação de um paradigma. A fragilidade da AP não será superada pela mera qualificação dos profissionais; é necessário que nos estudos da AP seja explicitado o posicionamento frente às teorias existentes para que não sejam publicados estudos com teorias incompatíveis. Como ciência, a AP ainda precisa se desenvolver, consolidar suas teorias e aprofundar o conhecimento de seu objeto, descobrindo as propriedades e as “leis” que regem seu comportamento.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Patrimônio Genético Humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Método, 2004.
- AMADEO, Edward J. A economia política de JM Keynes. **Revista Brasileira de Economia**, v. 40, n. 4, p. 355-362, 1986.
- ANGELI, Eduardo. A agenda de pesquisa heterodoxa da *mainline economics*. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 3, p. 731-756, 2014.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Mitos da "globalização". **Estudos avançados**, v. 12, n. 32, p. 125-186, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983, p. 122-155 (Col. Grandes Cientistas Sociais, vol. 39).
- BOURDIEU, Pierre. **Usos sociais da ciência**. Unesp, 2003.
- BUCHANAN, J. M. (1967): **The Public Finances**, Illinois: Richard D. Irwin, INC
- CALDAS, Miguel P., FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.2, p.46-51, 2005.
- DE CARVALHO, Fernando I. Cardim. Replica a “**Miséria da Crítica heterodoxa: primeira parte: sobre as críticas**”. UFRJ, Revista Economia Contemporânea n°4, 1998.
- CASTRO, Antonio Barros de. **7 Ensaio sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- CHANLAT, J. F. L’analyse sociologique des organisations: un regard sur la production anglo-saxonne contemporaine (1970-1988), **Sociologie du Travail**, v. 31, n. 3, p. 381-400, 1989.
- COASE, R. H. The Problem of Social Cost. **The Journal of Law and Economics**, v.3, p.1-44, The University of Chicago Press, Oct. 1960.
- DEQUECH, David. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. **Journal of Post Keynesian economics**, v. 30 (2), p. 279-302, 2007.
- DIAS, Marcelo F. Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Ciências Políticas. Universidade de São Paulo, 2012.
- SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.
- FACHIN, Roberto C.; RODRIGUES, S. B. Nota técnica: teorizando sobre organizações-vidas ou pontos de vista. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD. W. R. (Orgs. edição original); CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (org. edição brasileira) **Handbook de Estudos Organizacionais - Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 99-104, 1999.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister da. Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, v.13, n.3, p. 351-365, jul.-set. 2009.

FADUL, Élvia et al. 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**, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, 2014.

FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio Henrique Bittes. Reflexões sobre o método em Keynes. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 1 (142), p. 70-90, jan.-mar. 2016.

FRIEDMAN, Milton; SCHWARTZ, Anna Jacobson. **A monetary history of the United States, 1867-1960**. Princeton University Press, 2008.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1972. 122 p.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**, 2ª edição. São Paulo: Ed. Pioneira, 1983.

GONÇALVES, Renata da Silva. A CEPAL dos anos 50 e sua influência no pensamento político brasileiro. **Pensamento Plural**, n. 15, p. 115-131, 2015.

GUYANA. **Policy Framework Paper, 1994-96**. Government of Guyana, 1994.

HODGSON, Geoffrey M. **Economia e instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

HAYEK, Friedrich A. The Use of Knowledge in Society. **The American Economic Review**, v. 35, n. 4, p. 519-530, Sep., 1945.

JAMAICA. **Medium Term Policy Framework, 1994/95-1996/1997**. Government of Jamaica, 1994.

JUNIOR, Salezio Schmitz et al. O legado do pensamento de Alberto Guerreiro Ramos para a gestão social. **Revista Gestão Organizacional**, v. 7, n. 3, p. 47-60, 2014.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1970.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira, Coleção Debates. Editora Perspectiva, 2006.

LISBOA, Marcos de Barros. **A miseria da crítica heterodoxa: primeira parte: sobre as críticas**. UFRJ, Revista Economia Contemporânea n°2, vol.1, 1997.

LIMA, Luciana D.; MACHADO, Cristiani Vieira; GERASSI, Camila Duarte O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, p.111-137, 2011. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>.

LUCAS, Elaine Rosângela de Oliveira. **Capital social e capital científico na produção científica sobre linguagens documentárias e sistemas de organização do conhecimento no campo da Knowledge Organization (KO) nos idiomas espanhol, francês e português.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014.

LUCAS, Robert. E.; SARGENT, Thomas J. After keynesian macroeconomics. In: R. E. LUCAS e T. J. SARGENT (Eds.). **Rational expectations and econometric practice**, v. 1, p. 295-319, Minneapolis: T University of Minnesota Press, 1981.

MARINHO, Luiz Cláudio. A CEPAL e a Teoria do Desenvolvimento na América Latina. In: F. Pedrão, **O Pensamento da CEPAL**. Salvador: Organização dos Estados Americanos; Universidade Federal da Bahia, 1988.

MCKELVEY, Bill. From fields to science: Can organization studies make the transition? In: WESTWOOD, Robert; CLEGG, Stewart (Eds.). **Debating organization: point-counterpoint in organization studies**. Londres: Blackwell, p. 47-73, 2003.

MILLER, William L.; MACKIE, Myles. The electoral cycle and the asymmetry of government and opposition popularity: An alternative model of the relationship between economic conditions and political popularity. **Political Studies**, v. 21, n. 3, p. 263-279, 1973.

MOTTA, Luiz Eduardo. Os limites teóricos (e políticos) da teoria das organizações e da administração pública. **Revista Novos Rumos**, v. 50, n. 2, p. 1-22, 2013.

MUELLER, D.C. **Public Choice II: a revised edition of public choice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

NUNES, Ricardo da Costa; NUNES, Selene Peres Peres. União Monetária Europeia–UME: evolução recente e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 20, n. 17, p. 51-72, 2000.

NUNES, Ricardo da Costa. **Motivação, estratégia e impactos do processo de privatização: a experiência brasileira**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília (Unb), Brasília (DF), 1997.

PACHECO, Regina Silvia. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 63-71, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 2, p. 163-190, 2009.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PHILLIPS, Alban. W. The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957. **Economica**, v. 25, n. 100, p. 283-299, 1958.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2012.

RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CALDAS, Miguel et. al. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**, v.1, cap. 1. São Paulo: Atlas, 1998.

RIBEIRO, Henrique César Melo. Dezoito anos de produção acadêmica do campo do conhecimento contabilidade sob a ótica dos periódicos internacionais *The International Journal of Accounting* e *The British Accounting Review*, **Revista de Administração, Contabilidade e Economia (Race)**, v. 13, n. 3, p. 1211-1240, 2014.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

RODRIGUES, Rodrigo Cândido. **Direito ao trabalho e pleno emprego na ordem jurídica brasileira**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2008.

SAMUELSON, Paul A. **Introdução à análise econômica**. Ed. AGIR, Rio de Janeiro, 1976.

SAMUELSON, Paul Anthony; NORDHAUS, William D. **Macroeconomia**. McGraw-Hill, 2006.

SAY, Jean-B. **Letters to Mr. Malthus and the Catechism of Political Economy**. New York: Augustus M. Kelley, 1967.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Edição revista e nova tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: EPU, 1974.

SELZNICK, Philip. Foundations of the theory of organization. **American Sociological Review**, v. 13, n. 1, p. 25-35, 1948.

SHAPIRO, Carl; WILLIG Robert D. **Economic rationales for the scope of privatization**, Working Papers n. 41. Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Department of Economics, 1990.

SILVEIRA, A. M. da. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas, **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 1 (61), p. 37-. 69, 1996.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.

TAVARES, M. da C. **Reflexões sobre o Estado e o planejamento**, Texto para Discussão n. 154. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, jun. 1987.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: Paul Sabatier (eds.) **Theories of the policy process: theoretical lenses on public policy**. Boulder, CO: Westview, 1999. p. 97-115.