

PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

Relatório de Atividades

(período : agosto/1994 - julho/1995)

Bolsista : FERNANDO NINO PINHEIRO ANDRADE

Projeto : A Evolução Histórica do Campo de Administração Pública no Brasil
(1889-1992)

Orientador : Profa. Tânia Margarete Mezzomo Keinert

**PRODUÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DA USP :**
um estudo das tendências teóricas e interpretação dos dados

De acordo
com
09/06/95

Introdução

Esta foi uma das etapas de um projeto de pesquisa mais amplo, que tem como objetivo percorrer a evolução histórica do campo de Administração Pública no Brasil.

O objeto empírico da pesquisa abrange a produção brasileira em Administração Pública contida em periódicos e anais de congressos (materiais estes já analisados pela pesquisa), programas de cursos (que começam a ser estudados agora) e obras.

A Revista de Administração da Universidade de São Paulo, neste conjunto, é uma das publicações que representa as mudanças na linha teórica da Administração Pública. Devido à riqueza do conteúdo apresentado e à sua longevidade, tornou-se necessária um estudo mais profundo desta produção.

No período de agosto-dezembro de 1994, foi feita toda a coleta de dados e a tabulação gráfica-estatística. O trabalho mais elaborado, concluído no final deste semestre (jan-jul/95), consiste na análise teórica e percepção de ciclos e tendências representadas nas diversas fases da Revista de Administração da USP.

A Revista de Administração da USP

A Revista de Administração da Universidade de São Paulo surgiu no ano de 1947, com o intuito básico de ser um canal de comunicação entre os acadêmicos da área.

A publicação tem relevante peso entre os professores, alunos, pesquisadores e profissionais do campo administrativo, por ser um veículo de informações de uma das mais conceituadas instituições de ensino de Administração na América Latina - a FEA- USP (Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo). Por este motivo, não poderíamos deixar de incluir tal periódico dentre os vários que foram analisados.

A revista teve periodicidade trimestral em seu primeiro ano de vida. Nos anos de 1948 e 1949, foram lançadas edições com intervalo de publicação variável, num total de seis; em 1950, apenas duas edições, baixando para uma única revista a cada ano em 1951, 1952 e 1953. Neste ano, a publicação foi provisoriamente cessada, sendo continuada somente em 1962 (uma edição). Entretanto, foi uma volta conturbada, pois não se conseguiu manter uma

periodicidade constante : em 1963, duas edições, em 1964 e 1966 não houve publicação, e em 1965 e 1967 uma edição (sendo novamente interrompida neste ano). À partir de 1977, a publicação é ininterrupta. Neste ano foi semestral a periodicidade, passando logo no ano seguinte a quadrimestral, e em 1980 a trimestral, nos moldes que vigoram até os dias de hoje.

Como em toda a nossa pesquisa, a abrangência desse estudo limita-se às obras publicadas até 1992. De 1947 a este ano (período abrangido de 56 anos), a Revista de Administração da USP teve um total de 82 edições, somando 491 artigos (observa-se que foram excluídas em nosso trabalho resenhas, notas, comentários e outros). Desses , 181 referem-se claramente à área de Administração Pública (36,9% do total de artigos, ou seja, mais de um terço da publicação), demonstrando a grande importância desta como campo de estudo para a instituição FEA-USP.

Observações Iniciais

Partimos, neste estudo, da consulta a todos os artigos da Revista de Administração da USP, sendo mais profundamente analisados apenas aqueles que, claramente , referissem-se à Administração Pública. Com base na metodologia proposta por Golembiewski, os artigos foram classificados segundo seu "Focus" (instrumental teórico utilizado) e seus "Locus" (objeto empírico sobre qual recai a análise). Em seguida, foi feita a tabulação dos dados , a fim de buscarmos as incidências dos "Loci" e "Foci" predominantes em cada período (esta etapa foi realizada no período último).

Deve-se notar que, embora a base de dados estivesse disponível já no início deste ano, foi necessária, em diversos casos, sua reorganização com obtenção de novos gráficos e tabelas, para uma maior percepção das tendências apresentadas nos artigos. Portanto, foi dispendido mais tempo no manejo dos dados que o planejado inicialmente.

De posse desta base empírica, pudemos desenvolver a análise com base nos resultados colhidos à partir das incidências dos "loci" e "foci" e, principalmente, das observações decorrentes da leitura dos artigos que tratam da Administração Pública (que muitas vezes precisaram ser relidos para maior compreensão de seus conteúdos teóricos).

Tempo razoável foi dispendido também em consultas a vários outros textos referentes ao campo de Administração Pública, com a finalidade principal de adquirir maior embasamento teórico, essencial para a realização da análise (apresentada a seguir).

A Análise propriamente dita

Para a melhor interpretação dos dados e percepção da evolução teórica, o estudo foi dividido em cinco períodos, que não necessariamente correspondem ao mesmo espaço de tempo ou número de edições publicadas, mas sim à certa homogeneidade no conteúdo da revista. Obedecendo sempre este critério, procurou-se situar as partes entre o início e final de cada década.

nota : (segue em anexo os gráficos e tabelas que ilustram a análise)

1º período de publicação : 1947 à 1953

- total de edições : 15
- nº total de artigos : 56
- artigos sobre Administração Pública : 30
(53,6% da produção do período)

É neste período que se nota a maior participação de artigos referentes à Administração Pública em relação à produção geral do intervalo. Entretanto, tal fato pode ser creditado à influência deixada pelas diretrizes governamentais (resumidas no lema "administração para o desenvolvimento"), que se

refletiram de sobremaneira na produção teórica da época; daí o locus "Políticas Setoriais" ter nesta fase sua maior participação.

Os artigos não tinham base teórica aprofundada, não apresentando o que viria a ser uma constante em nosso estudo: a maciça presença do focus "Ciência Administrativa", e a dicotomia política-administração. A principal característica do período é a análise de temas específicos, assuntos particulares, com uma visão extremamente prática (sem ou quase sem discussão teórica); mal comparando, são artigos escritos nos mesmos moldes dos "cases". Há também grande ênfase no municipalismo, com o estudo da história político-administrativa de alguns municípios de São Paulo. Explica-se aí o porquê dos foci "Ciência Jurídica" e "Outros" também apresentarem neste período sua maior participação.

A participação majoritária fica por conta do focus "Ciência Econômica", demonstrada pela preocupação com itens relativos à orçamento, estrutura financeira, folhas de pagamento, e outros do mesmo gênero.

2º período de publicação : 1962 à 1967

- total de edições : 5
- nº total de artigos : 17
- artigos sobre Administração Pública : 6
(35,3% da produção do período)

Esta fase apresenta diversas interrupções, pois a publicação ocorreu de forma meio que "aleatória". O fato marcante observado é o desvirtuamento da linha seguida pela revista através dos tempos. O período é praticamente nulo em termos de utilização da teoria Administrativa. As edições eram temáticas, predominando neste período de indefinição o cientificismo racional-matemático : eram apresentadas muitas tabelas, gráficos, fórmulas, e teorias e modelos econômicos.

3º período de publicação : 1977 à 1979

- total de edições : 10
- nº total de artigos : 51
- artigos sobre Administração Pública : 12
(23,5% da produção do período)

Percebe-se neste período um alto índice do locus "Ensino e Pesquisa", como conseqüência de um fortalecimento e consolidação dos estudos sobre

Administração Pública. Entretanto, esta não é uma área própria : nesta fase há grande ênfase nas teorias da Administração (focus "Ciência Administrativa" com a maior participação relativa dentre todos os períodos), mas a Administração Pública é vista através delas, e não sob um âmbito particular. O focus "Ciência Econômica" também apresenta sua maior participação, o que pode ser explicado pela ainda existente intervenção do Estado na economia do país, levando a estudos sobre as ações do governo neste campo. O índice nulo do focus "Ciência Política" deve ser considerado sob este prisma : Administração Pública como parte da Ciência Administrativa e vinculada à Economia.

Há uma mudança no enfoque : os temas analisados são mais abertos, gerais; ao invés de se trabalhar sobre um assunto específico, procura-se abordar setores, em nível macro (o que é totalmente oposto à linha apresentada no 1º período). Deve-se notar que neste período foi observado o mais baixo índice percentual de produção em Administração Pública em relação ao geral.

4º período de publicação : 1980 à 1989

- total de edições : 40
- nº total de artigos : 288
- artigos sobre Administração Pública : 100
(34,7% da produção do período)

Os principais objetos de estudo dos artigos, nesta fase, foram sem dúvida os centros de pesquisa. Esta grande ênfase em ciência e tecnologia (expressada por temas como incentivos à produção tecnológica, transferência de tecnologia, interação dos centros de produção e universidades com as empresas privadas, financiamento estatal) reflete-se no alto índice do locus "Economia". São, no entanto, estudos que se utilizam de um ponto de vista político, e não econômico - a eficiência dos projetos, em termos financeiros, é colocada em segundo plano em relação à viabilidade política da implantação dos mesmos e de seus efeitos em outros setores. Daí o focus "Ciência Econômica" ter apresentado acentuada queda (para apenas 13% dos artigos de Administração Pública) e "Ciência Política" ter obtido um considerável índice (21%). Colabora para tal tendência o início de uma preocupação com o setor exportador com respeito à participação estatal na formulação de políticas e subsídios para empresas privadas.

"Ciência Administrativa" continua sendo o focus com maior incidência (52%). Destaca-se a considerável concentração de artigos que versam sobre

avaliação de desempenho e recursos humanos (planos de carreira, estrutura de cargos e salários, relações trabalhistas), e também a ênfase ao estudo do clima organizacional e planejamento de empresas estatais. As conclusões que os artigos apresentam são totalmente embasadas em teorias administrativas, sendo explanações obviamente bem mais elaboradas do ponto de vista científico.

5º período de publicação : 1990 à 1992

- total de edições : 12
- nº total de artigos : 79
- artigos sobre Administração Pública : 33
(41,8% da produção do período)

Com respeito às incidências dos focus, são apresentados basicamente os mesmos índices do período anterior; destaca-se apenas a maior definição do instrumental teórico utilizado (queda no focus "Outros", de 10% para 6%), exprimindo uma maior definição e delimitação do campo Administração Pública.

A ênfase à ciência e tecnologia ainda é marcante, embora num menor grau que na fase 1980-1989. A revista volta-se para a análise de programas de gestão e cenários econômico/tecnológicos, enquadrando os parâmetros políticos e administrativos.

Considerações Finais

Serão apresentados, junto com observações pertinentes aos dados numa esfera macro, conclusões relativas ao campo de Administração Pública. Entretanto, essas conclusões não devem ainda serem encaradas como definitivas. A expectativa é que a análise dos cursos e principalmente obras venham a confirmá-las, refutando assim a idéia de que chegou-se a esse resultado por particularidades da publicação, fato possível de acontecer.

Pode-se observar a consolidação dos foci "Ciência Administrativa" e "Ciência Política" (ambos mantêm índices constantes e significativos, notadamente nos últimos anos). É um indício de um final das fases de indefinições no campo de Administração Pública, tendo esta achado uma linha própria, distinta da Administração como um todo. Essa definição teórica é demonstrada também pela queda no focus "Outros", que atualmente apresenta números muito baixos.

Quanto aos outros foci, "Ciência Jurídica" está concentrada quase que em sua totalidade no período 1947-1963 (onde a revista tinha um caráter eminentemente prático); já "Ciência Econômica" vêm tendo sua produção sensivelmente diminuída nos últimos 12 anos, possivelmente em virtude da distinção entre Administração Pública e Economia.

Já na análise dos loci, observa-se uma ascensão nos índices de "Estruturação do Estado" e principalmente de "Economia" (juntos, apresentam atualmente quase 80% do total); "Políticas Setoriais" e "Ensino e Pesquisa" vêm caindo constantemente. Tal situação é reflexo da diminuição da influência direta do Estado (não paternalismo/intervencionismo), ao mesmo tempo em que se consolida o chamado "governo empreendedor".

Tabela 1**Distribuição dos Foci por período em número de textos publicados**

FOCUS	Período				total
	47-63	65-79	80-89	90-92	
Ciência Política	8	0	21	8	37
Ciência Jurídica	5	0	3	0	8
Ciência Administrativa	5	8	52	18	83
Epistemologia	0	1	1	0	2
Ciência Económica	9	4	13	5	31
Outros	8	0	10	2	20
total	35	13	100	33	181

Tabela 2**Distribuição dos Foci por período em percentuais**

FOCUS	Períodos				total
	47-63	65-79	80-89	90-92	
Ciência Política	21,6	0,0	56,8	21,6	100
Ciência Jurídica	62,5	0,0	37,5	0,0	100
Ciência Administrativa	6,0	9,6	62,7	21,7	100
Epistemologia	0,0	50,0	50,0	0,0	100
Ciência Económica	29,0	12,9	41,9	16,1	100
Outros	40,0	0,0	50,0	10,0	100
total	19,3	7,2	55,2	18,2	100

Fonte : Revista de Administração da USP

Tabela 3

Distribuição dos Foci na produção dos períodos em percentuais

FOCUS	períodos				total
	47-63	65-79	80-89	90-92	
Ciência Política	22,9	0,0	21,0	24,2	20,4
Ciência Jurídica	14,3	0,0	3,0	0,0	4,4
Ciência Administrativa	14,3	61,5	52,0	54,5	45,9
Epistemologia	0,0	7,7	1,0	0,0	1,1
Ciência Economica	25,7	30,8	13,0	15,2	17,1
Outros	22,9	0,0	10,0	6,1	11,0
total	100	100	100	100	100

Fonte : Revista de Administração da USP

TABELA 4

Distribuição dos Loci por período em número de textos

	Período				TOTAL
	47-63	65-79	80-89	90-92	
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	13	5	32	12	62
Organização Administrativa	1	0	3	0	4
Recursos Humanos	2	2	10	2	16
Finanças Públicas	0	0	0	1	1
Ref./Moderniz. Adm.	0	0	2	1	3
Organiz. Política	1	1	1	0	3
Planej. Govern.	2	0	2	2	6
Organizações	0	1	2	0	3
Sist. de Informações	0	0	3	2	5
Documentação	0	0	0	0	0
Estatais	4	1	5	4	14
Exper. Internac.	0	0	3	0	3
Privatização	0	0	1	0	1
Org. do Est./Mun. (Adm.Pol.Fin)	3	0	0	0	3
ECONOMIA	7	3	37	14	61
Organiz.Economica	4	0	1	0	5
Turismo	0	1	1	0	2
Com.Exterior-Econ.Internacional	1	2	4	0	7
Empresas Privadas	1	0	3	3	7
Agropecuária	0	0	2	1	3
Política Industrial	0	0	1	1	2
Política Energética	0	0	2	3	5
Sistema Financeiro	1	0	1	1	3
Tecnologia / Pol.Tecn.	0	0	20	4	24
Telecomunicações	0	0	2	1	3
POLÍTICAS SETORIAIS	7	1	9	2	19
Saúde/Previdência	2	0	0	1	3
Habitação	0	1	0	0	1
Educação	2	0	2	0	4
Meio Ambiente	0	0	0	0	0
Planej. Urbano	1	0	0	0	1
Políticas Sociais	0	0	5	0	5
Política Cultural	0	0	0	0	0
Políticas Públicas	1	0	1	1	3
Segurança Pública	1	0	0	0	1
Transporte	0	0	1	0	1
Reforma Agrária	0	0	0	0	0
ENSINO E PESQUISA	8	4	22	5	39
Análise Teórico-Conceitual	1	2	8	1	12
Pesquisa	1	1	9	1	12
Dados Estatísticos	1	0	3	0	4
Legislação	2	0	0	0	2
Opinião Pública	0	1	0	2	3
Adm : Ensino e Pesquisa	3	0	2	1	6
TOTAL	35	13	100	33	181

Fonte : Revista de Administração - U.S.P.

Tabela 5

Distribuição dos Loci por período em percentuais

	Período				TOTAL
	47-63	65-79	80-89	90-92	
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	21	8,1	51,6	19,4	100,0
Organização Administrativa	25	0,0	75,0	0,0	100,0
Recursos Humanos	13	12,5	62,5	12,5	100,0
Finanças Públicas	0	0,0	0,0	100,0	100,0
Ref./Moderniz. Adm.	0	0,0	66,7	33,3	100,0
Organiz. Política	33	33,3	33,3	0,0	100,0
Planej. Govern.	33	0,0	33,3	33,3	100,0
Organizações	0	33,3	66,7	0,0	100,0
Sist. de Informações	0	0,0	60,0	40,0	100,0
Estatais	29	7,1	35,7	28,6	100,0
Exper. Internac.	0	0,0	100,0	0,0	100,0
Privatização	0	0,0	100,0	0,0	100,0
Org. do Est./Mun. (Adm,Pol,Fin)	100	0,0	0,0	0,0	100,0
ECONOMIA	11	4,9	60,7	23,0	100,0
Organiz.Economica	80	0,0	20,0	0,0	100,0
Turismo	0	50,0	50,0	0,0	100,0
Com.Exterior-Econ.Internacional	14	28,6	57,1	0,0	100,0
Empresas Privadas	14	0,0	42,9	42,9	100,0
Agropecuária	0	0,0	66,7	33,3	100,0
Política Industrial	0	0,0	50,0	50,0	100,0
Política Energética	0	0,0	40,0	60,0	100,0
Sistema Financeiro	33	0,0	33,3	33,3	100,0
Tecnologia / Pol.Tecn.	0	0,0	83,3	16,7	100,0
Telecomunicações	0	0,0	66,7	33,3	100,0
POLÍTICAS SETORIAIS	37	5,3	47,4	10,5	100,0
Saúde/Previdência	67	0,0	0,0	33,3	100,0
Habitação	0	100,0	0,0	0,0	100,0
Educação	50	0,0	50,0	0,0	100,0
Planej. Urbano	100	0,0	0,0	0,0	100,0
Políticas Sociais	0	0,0	100,0	0,0	100,0
Políticas Públicas	33	0,0	33,3	33,3	100,0
Segurança Pública	100	0,0	0,0	0,0	100,0
Transporte	0	0,0	100,0	0,0	100,0
ENSINO E PESQUISA	21	10,3	56,4	12,8	100,0
Análise Teórico-Conceitual	8	16,7	66,7	8,3	100,0
Pesquisa	8	8,3	75,0	8,3	100,0
Dados Estatísticos	25	0,0	75,0	0,0	100,0
Legislação	100	0,0	0,0	0,0	100,0
Opinião Pública	0	33,3	0,0	66,7	100,0
Adm : Ensino e Pesquisa	50	0,0	33,3	16,7	100,0
TOTAL	19	7,2	55,2	18,2	100,0

Fonte : Revista de Administração - U.S.P.

Tabela 6

Distribuição dos Loci por período em percentuais

	Período				TOTAL
	47-63	65-79	80-89	90-92	
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	37	38,5	32,0	36,4	34,3
Organização Administrativa	3	0,0	3,0	0,0	2,2
Recursos Humanos	6	15,4	10,0	6,1	8,8
Finanças Públicas	0	0,0	0,0	3,0	0,6
Ref./Moderniz. Adm.	0	0,0	2,0	3,0	1,7
Organiz. Política	3	7,7	1,0	0,0	1,7
Planej. Govern.	6	0,0	2,0	6,1	3,3
Organizações	0	7,7	2,0	0,0	1,7
Sist. de Informações	0	0,0	3,0	6,1	2,8
Estatais	11	7,7	5,0	12,1	7,7
Exper. Internac.	0	0,0	3,0	0,0	1,7
Privatização	0	0,0	1,0	0,0	0,6
Org. do Est./Mun. (Adm,Pol,Fin)	9	0,0	0,0	0,0	1,7
ECONOMIA	20	23,1	37,0	42,4	33,7
Organiz. Economica	11	0,0	1,0	0,0	2,8
Turismo	0	7,7	1,0	0,0	1,1
Com. Exterior-Econ. Internacional	3	15,4	4,0	0,0	3,9
Empresas Privadas	3	0,0	3,0	9,1	3,9
Agropecuária	0	0,0	2,0	3,0	1,7
Política Industrial	0	0,0	1,0	3,0	1,1
Política Energética	0	0,0	2,0	9,1	2,8
Sistema Financeiro	3	0,0	1,0	3,0	1,7
Tecnologia / Pol. Tecn.	0	0,0	20,0	12,1	13,3
Telecomunicações	0	0,0	2,0	3,0	1,7
POLÍTICAS SETORIAIS	20	7,7	9,0	6,1	10,5
Saúde/Previdência	6	0,0	0,0	3,0	1,7
Habitação	0	7,7	0,0	0,0	0,6
Educação	6	0,0	2,0	0,0	2,2
Planej. Urbano	3	0,0	0,0	0,0	0,6
Políticas Sociais	0	0,0	5,0	0,0	2,8
Políticas Públicas	3	0,0	1,0	3,0	1,7
Segurança Pública	3	0,0	0,0	0,0	0,6
Transporte	0	0,0	1,0	0,0	0,6
ENSINO E PESQUISA	23	30,8	22,0	15,2	21,5
Análise Teórico-Conceitual	3	15,4	8,0	3,0	6,6
Pesquisa	3	7,7	9,0	3,0	6,6
Dados Estatísticos	3	0,0	3,0	0,0	2,2
Legislação	6	0,0	0,0	0,0	1,1
Opinião Pública	0	7,7	0,0	6,1	1,7
Adm : Ensino e Pesquisa	9	0,0	2,0	3,0	3,3
TOTAL	100	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : Revista de Administração - U.S.P.

Tabela 7

Cruzamento Foci x Loci (agrupados) em número de textos publicados

	Focus						total
	c. polít.	c. juríd.	c. admin.	epistem.	c. econ.	outros	
Locus							
estrut. do estado	13	4	38	0	5	2	62
economia	14	2	18	0	19	8	61
pol. setoriais	5	0	7	0	3	4	19
ensino e pesquisa	5	2	20	2	4	6	39
total	37	8	83	2	31	20	181

Tabela 8

Cruzamento Foci x Loci (agrupados) em percentuais

	Focus						total
	c. polít.	c. juríd.	c. admin.	epistem.	c. econ.	outros	
Locus							
estrut. do estado	7,2	2,2	21,0	0,0	2,8	1,1	34,3
economia	7,7	1,1	9,9	0,0	10,5	4,4	33,7
pol. setoriais	2,8	0,0	3,9	0,0	1,7	2,2	10,5
ensino e pesquisa	2,8	1,1	11,0	1,1	2,2	3,3	21,5
total	20,4	4,4	45,9	1,1	17,1	11,0	100,0

Fonte : Revista de Administração da USP

Gráfico 1

Evolução dos Foci por período

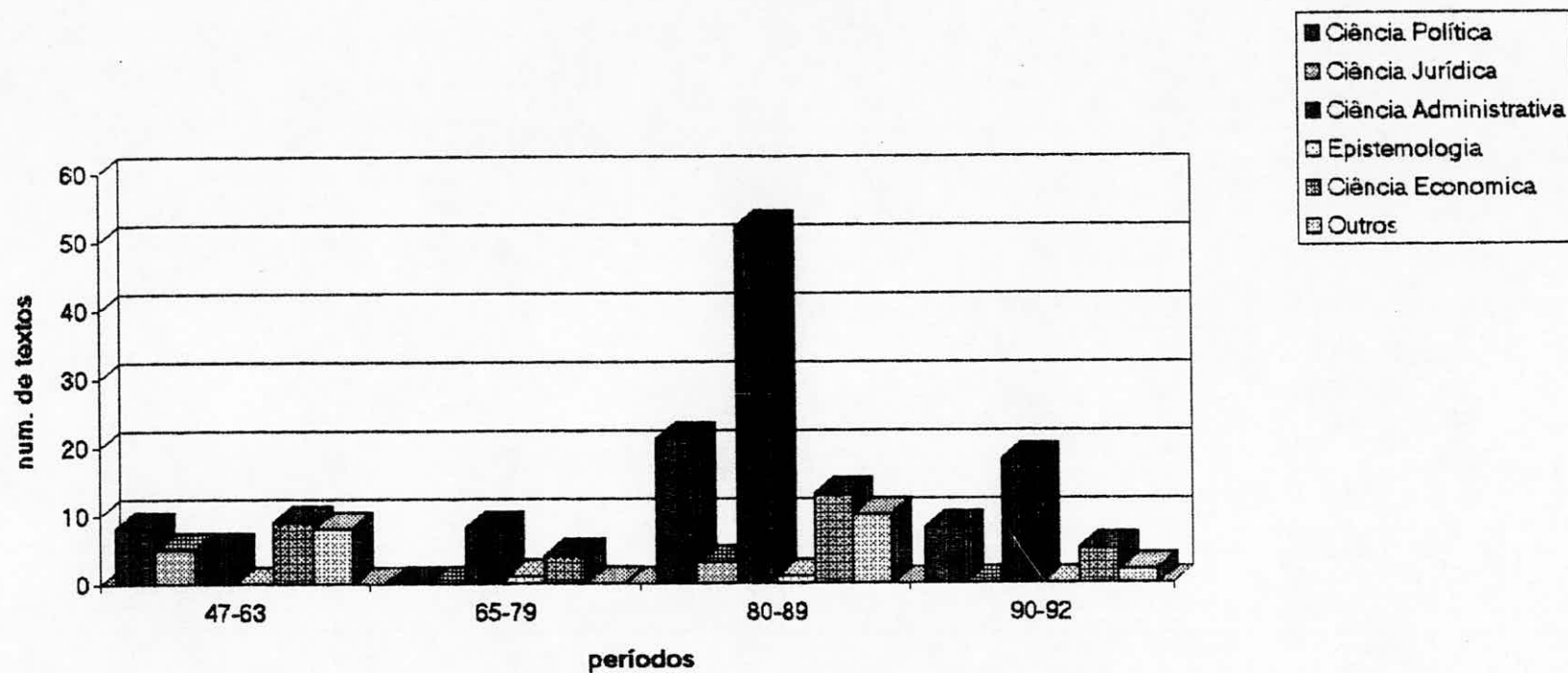


Gráfico 2

EVOLUÇÃO DOS FOCI POR PERÍODO (em % da produção do período)

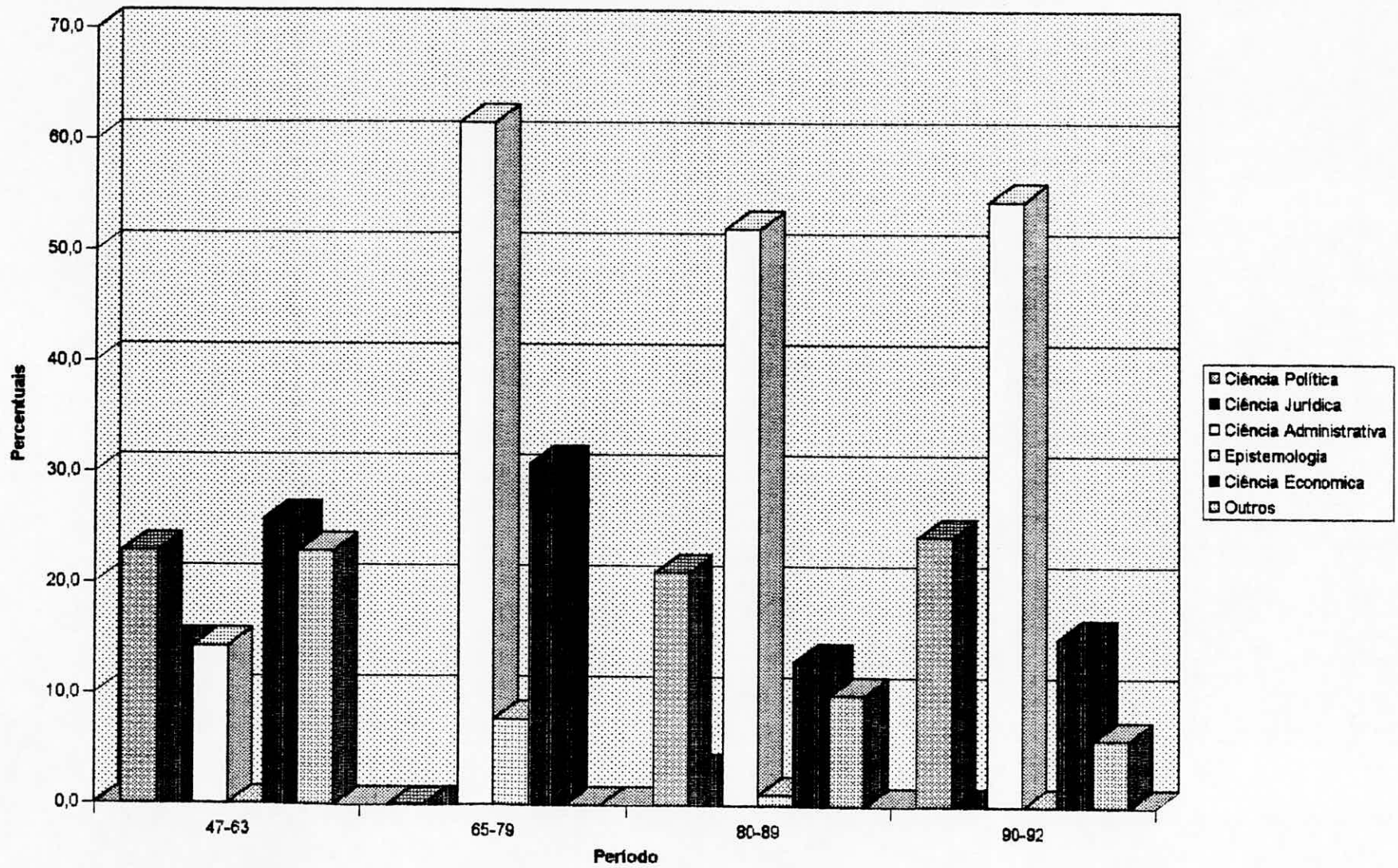


Gráfico 3

EVOLUÇÃO DOS LOCI POR PERÍODO (em número de textos)

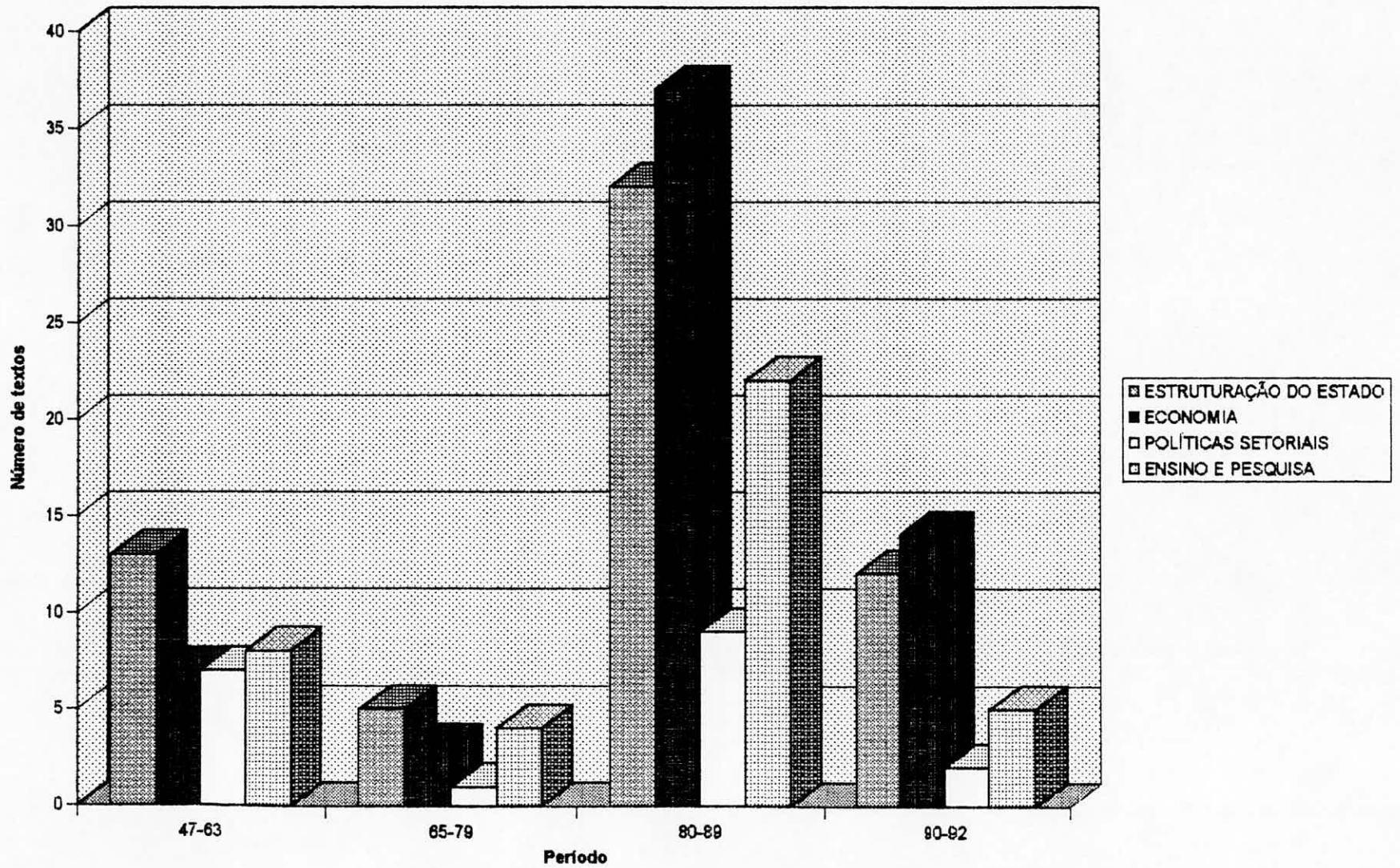


Gráfico 4

Evolução dos loci por período (em % da produção do período)

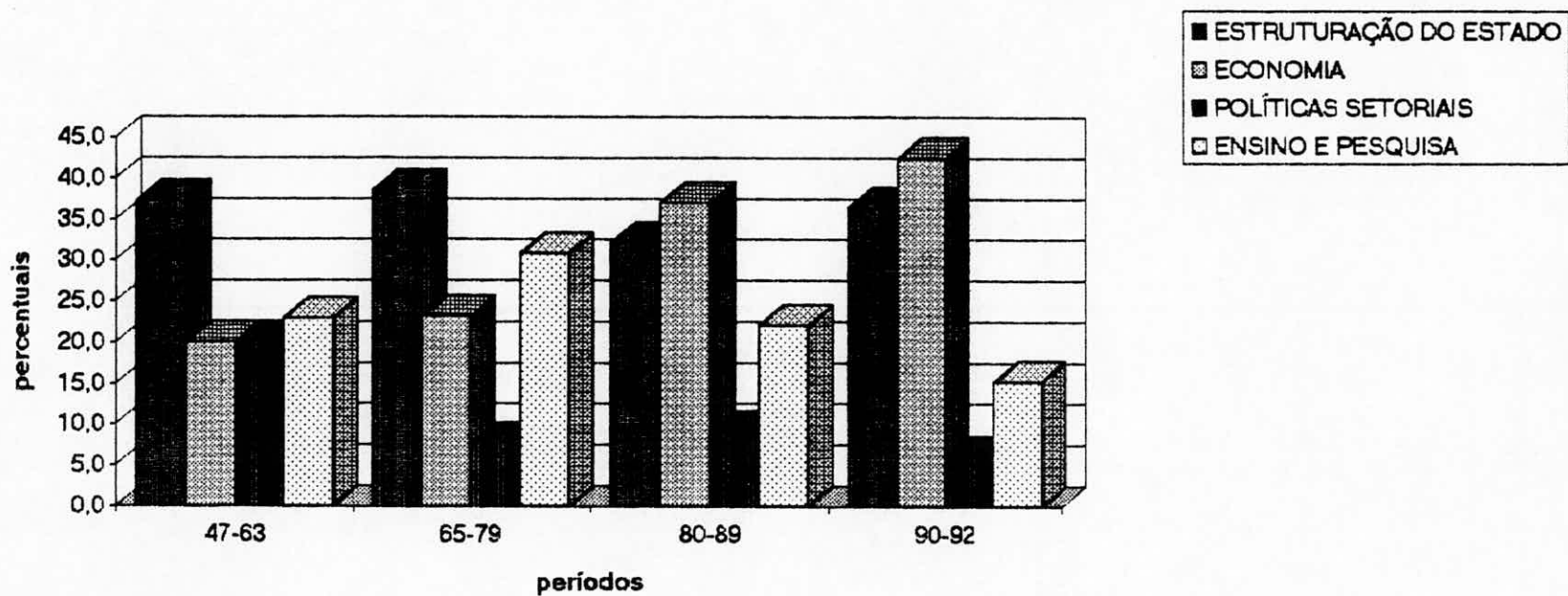


Gráfico 5

Participação dos FOCI (em % da produção total)

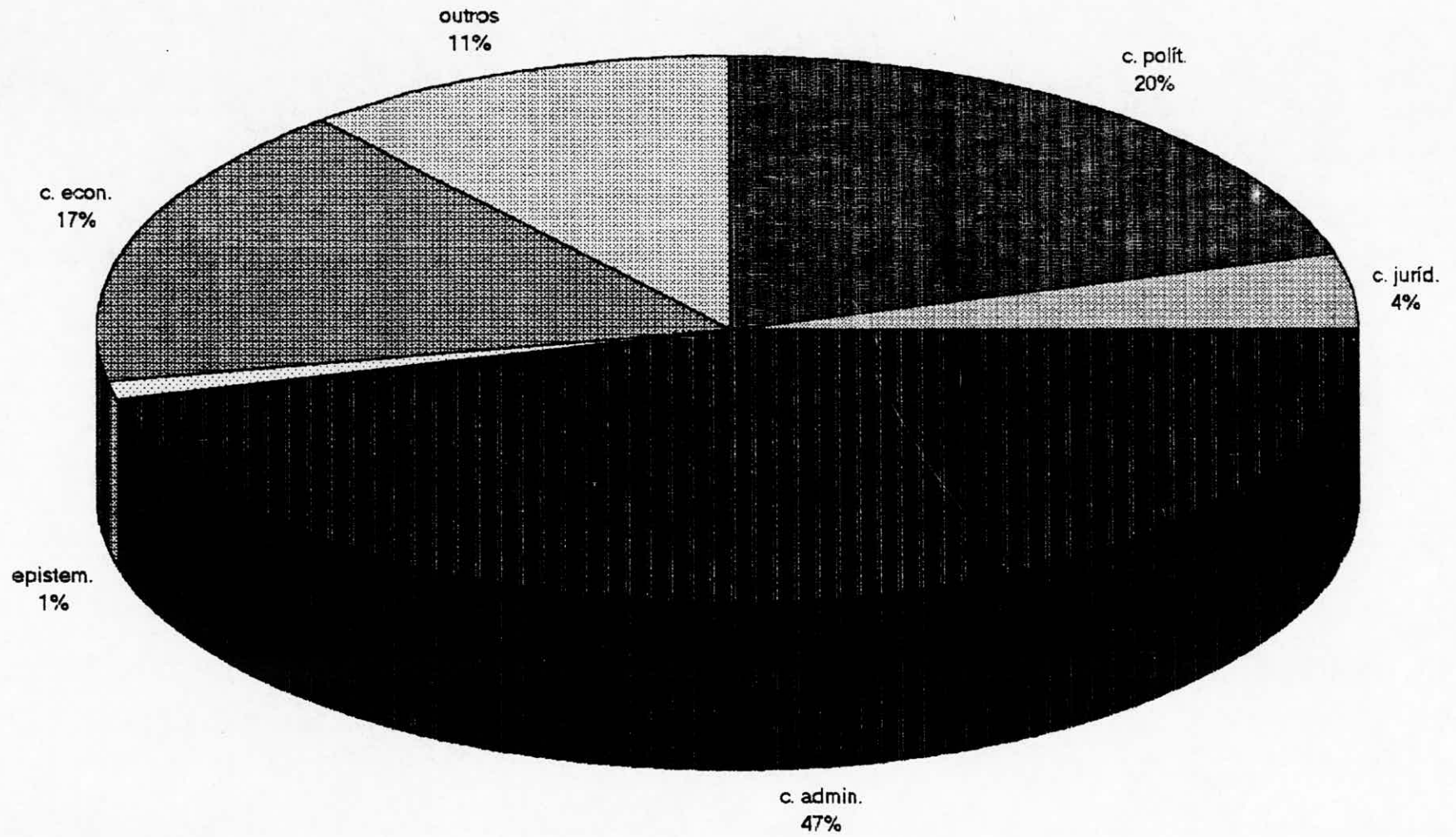


Gráfico 6

Participação dos LOCI (em % da produção total)

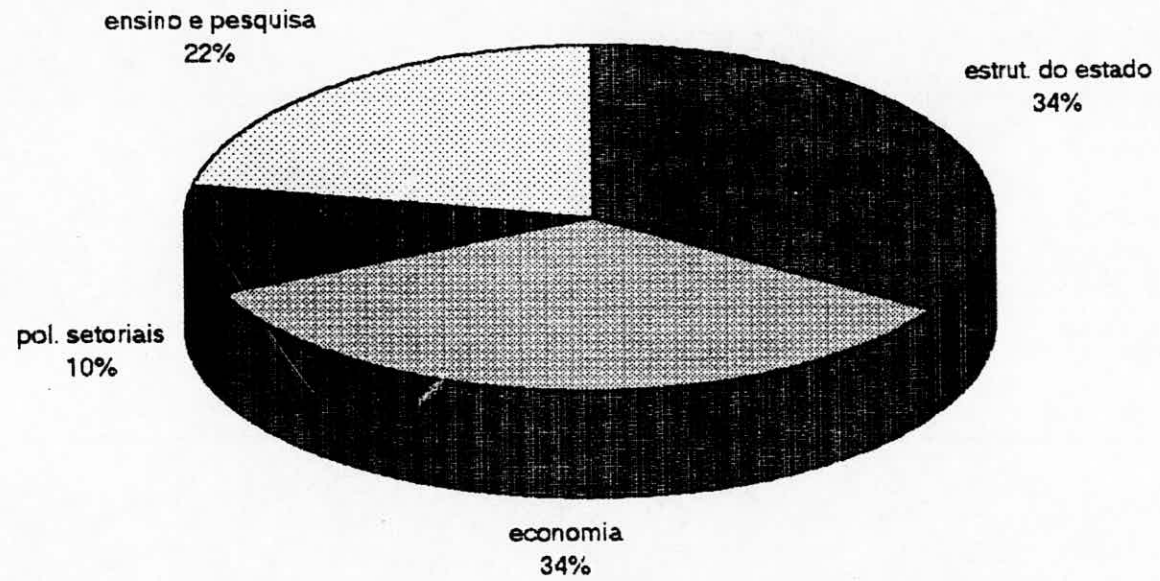


Gráfico 7

EVOLUÇÃO : FOCUS

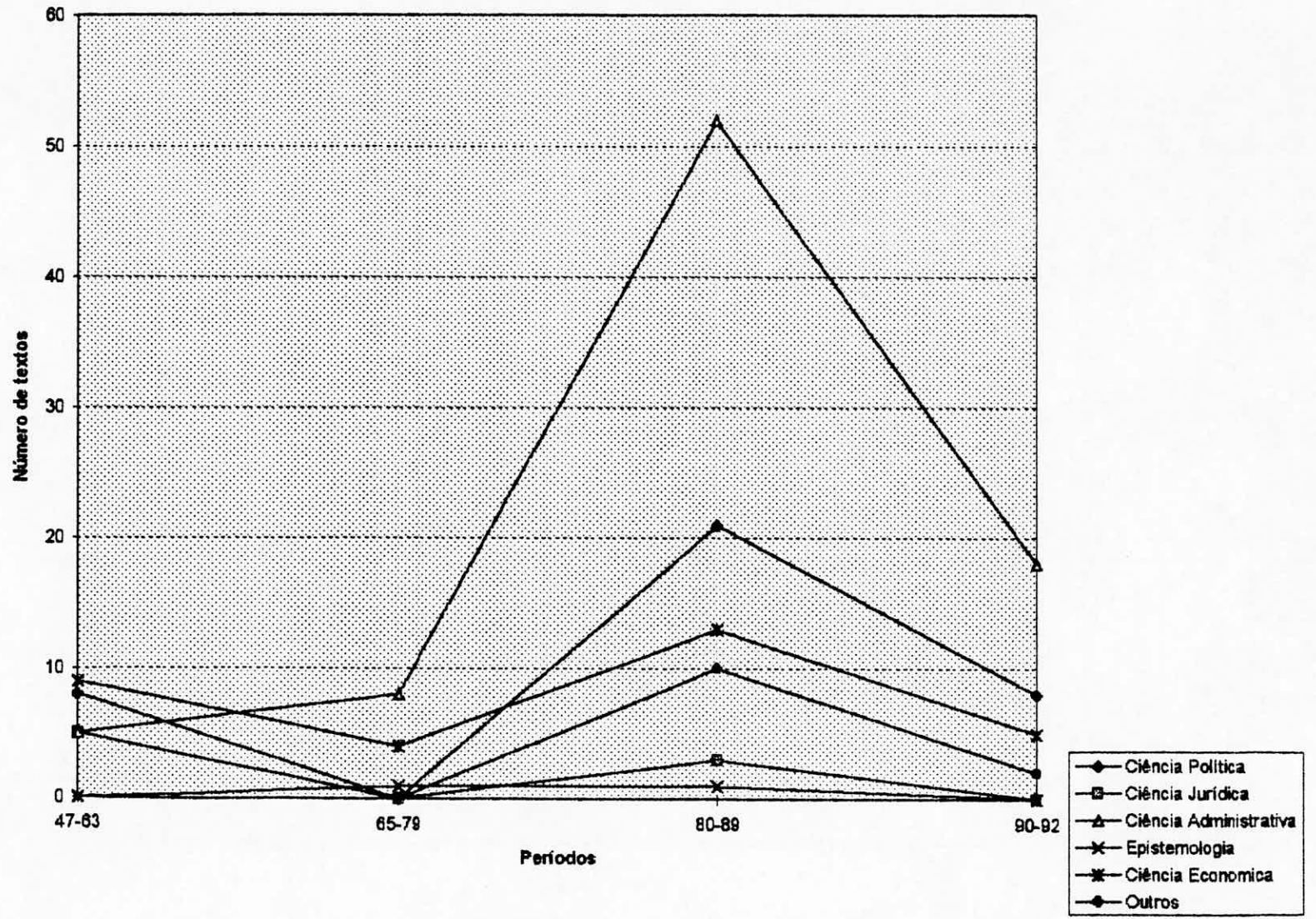


Gráfico 8

Loci : Evolução

