



RELATÓRIO DE PESQUISA CNPQ - NPP (FGV)

Bolsista: Luciana Massaad
Semestre: 4º de Administração de Empresas
Período de pesquisa: 10 meses (outubro 1993 - agosto 1994)
Professora Orientadora: Tania Margarete Mezzomo Keinert
Tema: "A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO NO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO - A EVOLUÇÃO DO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1937 - 1989)"

INTRODUÇÃO:

Esse estudo insere-se em um trabalho de pesquisa que visa reconstituir o campo do conhecimento em Administração Pública no Brasil, sendo que o objeto empírico dessa pesquisa é a Revista do Serviço Público (RSP). A Revista do Serviço Público foi lançada em 1937 pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), órgão precursor do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Através da leitura dos periódicos, percebeu-se que sua linha editorial assume diversas mudanças ao longo do tempo, consquentemente, foi também visível a mudança do enfoque dos artigos da RSP. Na trajetória Revista é possível observar duas tendências básicas, que apesar de conflitantes, buscam complementar-se: a de ser uma revista oficial, portanto, incumbida de divulgar a filosofia do governo em exercício; e a de ser uma revista científica, publicando artigos de caráter acadêmico, plural e crítico. Desde seu lançamento seus editores procuraram atender a essa dupla vocação da revista, com oscilações ao longo do tempo, ora no sentido de tornar-se um revista mais técnica de divulgação interna; ora em sentido contrário. Não obstante, o caráter acadêmico ganha espaço ao longo do tempo, diferenciando-se de sua fase inicial, mais pragmática.

METODOLOGIA:

Em primeiro lugar cabe ressaltar que nem todos os artigos foram selecionados para o estudos, entre os artigos excluídos estão aqueles sobre festividades, reformas de prédios e instalações: basicamente os artigos selecionados foram aqueles com comentários e/ou abordagens críticas pelos quais era possível analisar alguma tendência da época a qual se referiam.

Os artigos foram classificados em **locus** e **focus**. O **focus** é a perspectiva teórica que coloca à disposição conceitos para selecionar e interpretar os fatos reais e as observações integrativas relevantes para as principais questões, dando condições para o mapeamento do território bem como as mudanças de paradigma. Entre os enfoques básicos do **focus** temos: Ciência Política, Ciência Administrativa, Ciência Jurídica, Ciência Econômica e Epistemologia, sendo este último intitulado como outros.

Já o **locus** define os fenômenos empíricos que constituem o objeto da análise, o que delimita o território a ser explorado sendo o local institucional de campo. Cabe aqui uma ressalva de que haja uma mudança dos paradigmas dos **locus**. Entre os 39 itens de **focus** passíveis de classificação, foi feita uma divisão em quatro grupos principais: Estruturação Administrativa do Estado, Organização Econômica, Políticas Setoriais e Ensino e Pesquisa.

1º PERÍODO

O PERÍODO DE ESTRUTURAÇÃO (1937 - 1945)

Neste período é bem clara a existência de uma base do Estado Administrativo, vivendo-se o desafio de criar um Estado intervencionista, estruturando-o e administrando-o. Buscando a profissionalização de um funcionalismo público, implanta-se um sistema de ingresso competitivo e por critérios de conhecimento junto à criação de um órgão central - DASP. Este, por sua vez, substituiu o CFSPC e, como consta no editorial da Revista, "o primado político do executivo seria exercido através da instituição, junto à Presidência da República, de um Departamento, mediante o qual o primeiro magistrado da Nação possa exercer efetivamente (...) o comando da União".

Como a preocupação vigente na época era de governar e administrar, a primeira fase da RSP tem como cenário principal o **funcionalismo**. Vê-se que o enfoque administrativo é predominante na primeira fase com 54,7% da produção da Revista sendo que a ciência administrativa produziu 17,9% dos artigos do período, sem esquecer de mencionar que muitos estavam mesclados com algum enfoque jurídico.

Foi, por um lado, presente o crescimento gradual do enfoque jurídico enquanto que também houve artigos classificados como Outros, representando 18,6% da produção do período, o que mostra um delineamento precário da Ciência Administrativa.



Com relação ao locus, o grupo Estruturação do Estado fica com 77,2% da produção do período, sendo que dentro dele: Recursos Humanos - 29,3%, o grupo Organização Administrativa com 23,6% e dentro dele Função Orçamentária com 7,9%. Finalmente, Saúde e Previdência produz 45,8%, lembrando que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foram criados nesta época.

Pode-se afirmar que as porcentagens condizem com o fenômeno e as características de Estruturação do Estado Brasileiro.

O PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO (1946 -1964)

Este é um período caracterizado por um ideologia desenvolvimentista expressando-se nas cooperações internacionais e no esboço das primeiras formas de descentralização. Sendo assim, marca-se a criação e o reforço dos cursos de Administração para prover número suficiente de técnicos competentes para as repartições públicas e privadas; isto ocorreu através de convênios com instituições norte-americanas. Neste período a Revista volta-se aos estudiosos e profissionais da administração, com colaborações de nível internacional, colocando-se como um espaço catalisador de conhecimento de outras revistas internacionais.

O focus Ciência Administrativa apresenta crescimento - 56,8%, reduzem-se os Outros - 16,2% da produção total.

Com relação ao locus: o grupo Ensino e Pesquisa apresentou crescimento - 17% da produção total, crescimento dado pelo aumento do locus Análises Teórico-Conceituais - 10,6% da produção do período. O grupo Políticas Setoriais também cresceu bastante, passando para 13,5% da produção total, e internamente, apresentam um crescimento expressivo os loci Educação, Meio Ambiente, Políticas Setoriais, Planejamento Urbano, Segurança e Transporte: isto mostra um Estado que tem condições de intervir socialmente. Consequentemente, houve um perda no grupo Estruturação do Estado e no locus interior Organização Administrativa, ganhando internamente neste mesmo grupo os loci Organização Política - 46,2% e Planejamento Governamental - 79,8%.

CONCLUSÕES:

A parte em que coube a minha análise, pôde-se verificar a presença de dois períodos bem homogêneos: de 1937 a 1945 verificou-se a preocupação em implementações no recém-criado Estado brasileiro; já a segunda fase, de 1946 a 1964, o enfoque maior foi dado à consolidação e melhoria daquilo que já tinha sido implantado. A divisão das duas fases teve como critério básico o nascimento do



Estado Novo e a sua ruptura, após o governo de Getúlio Vargas, marcou o início da fase posterior.

TABELA 1 - DISTRIBUICAO DOS FOCI POR PERIODO
EM NUMERO DE TEXTOS PUBLICADOS

FOCUS	P E R I O D O				TOTAL
	37-45	46-64	65-79	80-89	
CIENCIA POLITICA	16	38	9	20	83
CIENCIA JURIDICA	218	375	79	45	717
CIENCIAADMINSTR.	666	1195	178	93	2132
CIENCIAECONOMICA	87	127	11	16	241
EPISTEMOLOGIA	5	30	5	1	41
OUTROS	226	340	43	75	684
TOTAL	1218	2105	325	250	3898

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 2 - DISTRIBUICAO DOS FOCI POR PERIODO
EM PERCENTUAIS

FOCUS	P E R I O D O				TOTAL
	37-45	46-64	65-79	80-89	
CIENCIA POLITICA	19.3	45.8	10.8	24.1	100.0
CIENCIA JURIDICA	30.4	52.3	11.0	6.3	100.0
CIENCIAADMINSTR.	31.2	56.1	8.3	4.4	100.0
CIENCIAECONOMICA	36.1	52.7	4.6	6.6	100.0
EPISTEMOLOGIA	12.2	73.2	12.2	2.4	100.0
OUTROS	33.0	49.7	6.3	11.0	100.0
TOTAL	31.2	54.0	8.3	6.4	100.0

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 3 - PARTICIPACAO DOS FOCI NA PRODUCAO DOS PERIODOS EM PERCENTUAIS

FOCUS	P E R I O D O				TOTAL
	37-45	46-64	65-79	80-89	
CIENCIA POLITICA	1.3	1.8	2.8	8.0	2.1
CIENCIA JURIDICA	17.9	17.8	24.3	18.0	18.4
CIENCIAADMINSTR.	54.7	56.8	54.8	37.2	54.7
CIENCIAECONOMICA	7.1	6.0	3.4	6.4	6.2
EPISTEMOLOGIA	0.4	1.4	1.5	0.4	1.1
OUTROS	18.6	16.2	13.2	30.0	17.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 4 - EVOLUCAO DA PARTICIPACAO DOS FOCI NA PRODUCAO DOS PERIODOS EM PERCENTUAIS DE VARIACAO

FOCUS	P E R I O D O		
	46-64	65-79	80-89
CIENCIA POLITICA	37.4	53.4	188.9
CIENCIA JURIDICA	-0.5	36.4	-25.9
CIENCIAADMINSTR.	3.8	-3.5	-32.1
CIENCIAECONOMICA	-15.5	-43.9	89.1
EPISTEMOLOGIA	247.2	7.9	-74.0
OUTROS	-13.0	-18.1	126.7

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 5 - DISTRIBUICAO DOS LOCI POR PERIODO
EM NUMERO DE TEXTOS

LOCUS	37-45	P E 46-64	R I 65-79	O D O 80-89	TOTAL
ESTRUTURACAO DO ESTADO	940	1342	251	107	2640
Organiz. Adm.	287	304	40	9	640
Recursos Humanos	357	460	94	10	921
Financas Publicas	96	158	17	7	278
Ref./Moderniz. Adm.	72	90	27	46	235
Organiz. Politica	38	96	17	27	178
Planej. Govern.	28	87	17	6	138
Organizacoes	0	8	1	0	9
Sist. de Informacao	6	5	18	0	29
Documentacao	11	62	13	1	87
Estatais	5	3	4	0	12
Exper. Internac.	40	69	3	1	113
ECONOMIA	61	120	9	49	239
Organizacao Economica	20	45	4	8	77
Turismo	1	2	0	0	3
Comercio Exterior	2	9	1	22	34
Empresas Privadas	1	0	0	0	1
Agropecuaria	11	18	0	2	31
Politica Industrial	10	5	0	0	15
Politica Energetica	0	13	0	1	14
Sistema Financeiro	7	16	3	3	29
Tecnologia/Pol. Tecn.	9	12	1	13	35
POLITICAS SETORIAIS	99	285	19	62	465
Saude/Previdencia	54	59	3	2	118
Habitacao	0	13	1	2	16
Educacao	10	71	11	4	96
Meio Ambiente	1	8	0	29	38
Planej. Urbano	11	44	0	9	64
Politicis Sociais	8	34	2	12	56
Politica Cultural	5	1	1	0	7
Politicis Publicas	2	4	0	0	6
Seguranca Publica	4	26	1	1	32
Transportes	4	24	0	3	31
Reforma Agraria	0	1	0	0	1
ENSINO E PESQUISA	118	358	46	32	554
Anal. Teorico-Conceit.	48	223	33	15	319
Pesquisa	3	8	0	0	11
Dados Estatisticos	6	1	0	0	7
Legislacao	51	96	7	12	166
Opinio Publica	0	1	1	0	2
Adm: Ensino/Pesq.	10	29	5	5	49
TOTAL	1218	2105	325	250	3898

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 6 - DISTRIBUICAO DOS LOCI POR PERIODO
EM PERCENTUAIS

LOCUS	37-45	P E 46-64	R I 65-79	O D O 80-89	TOTAL
ESTRUTURACAO DO ESTADO	35.6	50.8	9.5	4.1	100.0
Organiz. Adm.	44.8	47.5	6.3	1.4	100.0
Recursos Humanos	38.8	49.9	10.2	1.1	100.0
Financas Publicas	34.5	56.8	6.1	2.5	100.0
Ref./Moderniz. Adm.	30.6	38.3	11.5	19.6	100.0
Organiz. Politica	21.3	53.9	9.6	15.2	100.0
Planej. Govern.	20.3	63.0	12.3	4.3	100.0
Organizacoes	0.0	88.9	11.1	0.0	100.0
Sist. de Informacao	20.7	17.2	62.1	0.0	100.0
Documentacao	12.6	71.3	14.9	1.1	100.0
Estatais	41.7	25.0	33.3	0.0	100.0
Exper. Internac.	35.4	61.1	2.7	0.9	100.0
ECONOMIA	25.5	50.2	3.8	20.5	100.0
Organizacao Economica	26.0	58.4	5.2	10.4	100.0
Turismo	33.3	66.7	0.0	0.0	100.0
Comercio Exterior	5.9	26.5	2.9	64.7	100.0
Empresas Privadas	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Agropecuaria	35.5	58.1	0.0	6.5	100.0
Politica Industrial	66.7	33.3	0.0	0.0	100.0
Politica Energetica	0.0	92.9	0.0	7.1	100.0
Sistema Financeiro	24.1	55.2	10.3	10.3	100.0
Tecnologia/Pol. Tecn.	25.7	34.3	2.9	37.1	100.0
POLITICAS SETORIAIS	21.3	61.3	4.1	13.3	100.0
Saude/Previdencia	45.8	50.0	2.5	1.7	100.0
Habitacao	0.0	81.3	6.3	12.5	100.0
Educacao	10.4	74.0	11.5	4.2	100.0
Meio Ambiente	2.6	21.1	0.0	76.3	100.0
Planej. Urbano	17.2	68.8	0.0	14.1	100.0
Politicis Sociais	14.3	60.7	3.6	21.4	100.0
Politica Cultural	71.4	14.3	14.3	0.0	100.0
Politicis Publicas	33.3	66.7	0.0	0.0	100.0
Seguranca Publica	12.5	81.3	3.1	3.1	100.0
Transportes	12.9	77.4	0.0	9.7	100.0
Reforma Agraria	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
ENSINO E PESQUISA	21.3	64.6	8.3	5.8	100.0
Anal. Teorico-Conceit.	15.0	69.9	10.3	4.7	100.0
Pesquisa	27.3	72.7	0.0	0.0	100.0
Dados Estatisticos	85.7	14.3	0.0	0.0	100.0
Legislacao	30.7	57.8	4.2	7.2	100.0
Opinioe Publica	0.0	50.0	50.0	0.0	100.0
Adm: Ensino/Pesq.	20.4	59.2	10.2	10.2	100.0
TOTAL	31.2	54.0	8.3	6.4	100.0

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 7 - PARTICIPACAO DOS LOCI NA PRODUCAO DOS PERIODOS
EM PERCENTUAIS

LOCUS	37-45	P E 46-64	R I 65-79	O D O 80-89	TOTAL
ESTRUTURACAO DO ESTADO	77.2	63.8	77.2	42.8	67.7
Organiz. Adm.	23.6	14.4	12.3	3.6	16.4
Recursos Humanos	29.3	21.9	28.9	4.0	23.6
Financas Publicas	7.9	7.5	5.2	2.8	7.1
Ref./Moderniz. Adm.	5.9	4.3	8.3	18.4	6.0
Organiz. Politica	3.1	4.6	5.2	10.8	4.6
Planej. Govern.	2.3	4.1	5.2	2.4	3.5
Organizacoes	0.0	0.4	0.3	0.0	0.2
Sist. de Informacao	0.5	0.2	5.5	0.0	0.7
Documentacao	0.9	2.9	4.0	0.4	2.2
Estatais	0.4	0.1	1.2	0.0	0.3
Exper. Internac.	3.3	3.3	0.9	0.4	2.9
ECONOMIA	5.0	5.7	2.8	19.6	6.1
Organizacao Economica	1.6	2.1	1.2	3.2	2.0
Turismo	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
Comercio Exterior	0.2	0.4	0.3	8.8	0.9
Empresas Privadas	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Agropecuaria	0.9	0.9	0.0	0.8	0.8
Politica Industrial	0.8	0.2	0.0	0.0	0.4
Politica Energetica	0.0	0.6	0.0	0.4	0.4
Sistema Financeiro	0.6	0.8	0.9	1.2	0.7
Tecnologia/Pol. Tecn.	0.7	0.6	0.3	5.2	0.9
POLITICAS SETORIAIS	8.1	13.5	5.8	24.8	11.9
Saude/Previdencia	4.4	2.8	0.9	0.8	3.0
Habitacao	0.0	0.6	0.3	0.8	0.4
Educacao	0.8	3.4	3.4	1.6	2.5
Meio Ambiente	0.1	0.4	0.0	11.6	1.0
Planej. Urbano	0.9	2.1	0.0	3.6	1.6
Politicis Sociais	0.7	1.6	0.6	4.8	1.4
Politica Cultural	0.4	0.0	0.3	0.0	0.2
Politicis Publicas	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2
Seguranca Publica	0.3	1.2	0.3	0.4	0.8
Transportes	0.3	1.1	0.0	1.2	0.8
Reforma Agraria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ENSINO E PESQUISA	9.7	17.0	14.2	12.8	14.2
Anal. Teorico-Conceit.	3.9	10.6	10.2	6.0	8.2
Pesquisa	0.2	0.4	0.0	0.0	0.3
Dados Estatisticos	0.5	0.0	0.0	0.0	0.2
Legislacao	4.2	4.6	2.2	4.8	4.3
Opinio Publica	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1
Adm: Ensino/Pesq.	0.8	1.4	1.5	2.0	1.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 8 - EVOLUCAO DA PARTICIPACAO DOS LOCI
NA PRODUCAO DOS PERIODOS
EM PERCENTUAIS DE VARIACAO

LOCUS	P 46-64	E R 65-79	O D 80-89
ESTRUTURACAO DO ESTADO	-17.4	21.1	-44.6
Organiz. Adm.	-38.7	-14.8	-70.8
Recursos Humanos	-25.4	32.4	-86.2
Financas Publicas	-4.8	-30.3	-46.5
Ref./Moderniz. Adm.	-27.7	94.3	121.5
Organiz. Politica	46.2	14.7	106.5
Planej. Govern.	79.8	26.6	-54.1
Organizacoes	-	-19.0	-100.0
Sist. de Informacao	-51.8	2231.7	-100.0
Documentacao	226.1	35.8	-90.0
Estatais	-65.3	763.6	-100.0
Exper. Internac.	-0.2	-71.8	-56.7
ECONOMIA	13.8	-51.4	607.8
Organizacao Economica	30.2	-42.4	160.0
Turismo	15.7	-100.0	-
Comercio Exterior	160.4	-28.0	2760.0
Empresas Privadas	-100.0	-	-
Agropecuaria	-5.3	-100.0	-
Politica Industrial	-71.1	-100.0	-
Politica Energetica	-	-100.0	-
Sistema Financeiro	32.3	21.4	30.0
Tecnologia/Pol. Tecn.	-22.9	-46.0	1590.0
POLITICAS SETORIAIS	66.6	-56.8	324.2
Saude/Previdencia	-36.8	-67.1	-13.3
Habitacao	-	-50.2	160.0
Educacao	310.8	0.3	-52.7
Meio Ambiente	362.9	-100.0	-
Planej. Urbano	131.4	-100.0	-
Politicais Sociais	145.9	-61.9	680.0
Politica Cultural	-88.4	547.7	-100.0
Politicais Publicas	15.7	-100.0	-
Seguranca Publica	276.1	-75.1	30.0
Transportes	247.2	-100.0	-
Reforma Agraria	-	-100.0	-
ENSINO E PESQUISA	75.5	-16.8	-9.6
Anal. Teorico-Conceit.	168.8	-4.2	-40.9
Pesquisa	54.3	-100.0	-
Dados Estatisticos	-90.4	-100.0	-
Legislacao	8.9	-52.8	122.9
Opinioao Publica	-	547.7	-100.0
Adm: Ensino/Pesq.	67.8	11.7	30.0

Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 9 - CRUZAMENTO FOCI X LOCI (AGRUPADOS)
EM NUMERO DE TEXTOS PUBLICADOS

LOCUS	F O C U S				EPISTEM.	OUTROS	TOTAL
	CIENCIA POLITICA	CIENCIA JURIDICA	CIENCIA ADMINISTR.	CIENCIA ECONOMICA			
ORG. ECON.	1	36	77	72	2	51	239
ENSINO E PESQUISA	14	295	164	6	29	46	554
POLITICAS SETORIAIS	6	29	189	19	4	218	465
ESTRUT. ADM. ESTADO	62	357	1702	144	6	369	2640
TOTAL	83	717	2132	241	41	684	3898

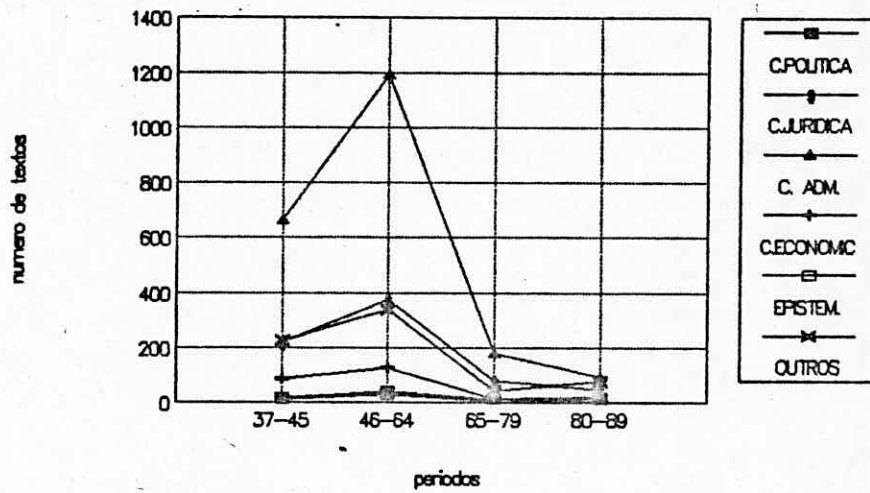
Fonte: Revista do Servico Publico

TABELA 10 - CRUZAMENTO FOCI X LOCI (AGRUPADOS)
EM PERCENTUAIS

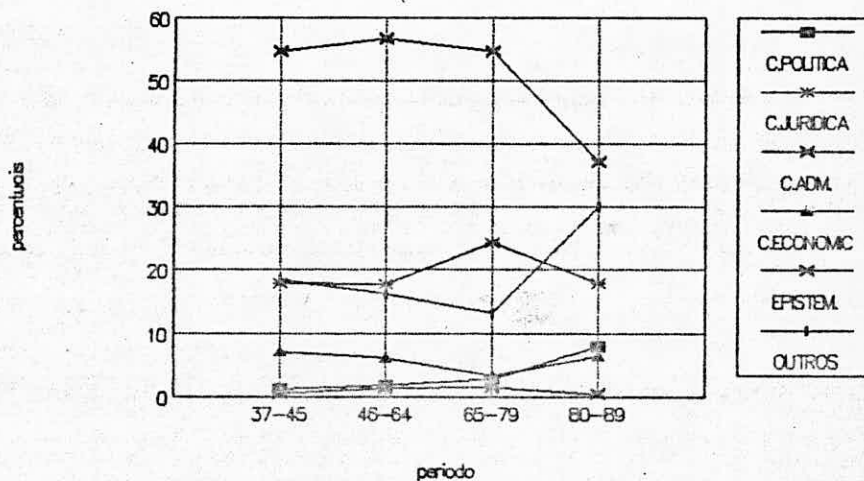
LOCUS	F O C U S				EPISTEM.	OUTROS	TOTAL
	CIENCIA POLITICA	CIENCIA JURIDICA	CIENCIA ADMINISTR.	CIENCIA ECONOMICA			
ORGANIZACAO ECONOMICA	0.03	0.92	1.98	1.85	0.05	1.31	6.13
ENSINO E PESQUISA	0.36	7.57	4.21	0.15	0.74	1.18	14.21
POLITICAS SETORIAIS	0.15	0.74	4.85	0.49	0.10	5.59	11.93
ESTRUT. ADM. ESTADO	1.59	9.16	43.66	3.69	0.15	9.47	67.73
TOTAL	2.13	18.39	54.69	6.18	1.05	17.55	100.00

Fonte: Revista do Servico Publico

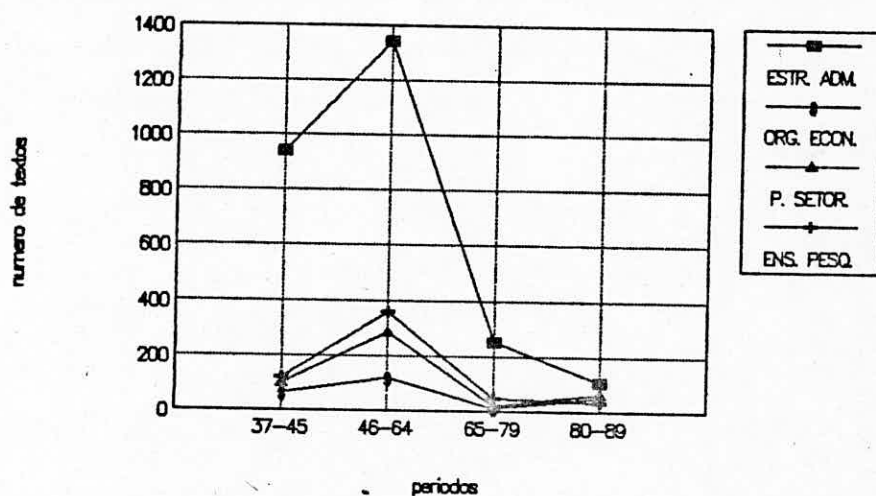
GRAF. 1 - EVOLUCAO DOS FOCI POR PERIODO
 (em numero de textos publicados)



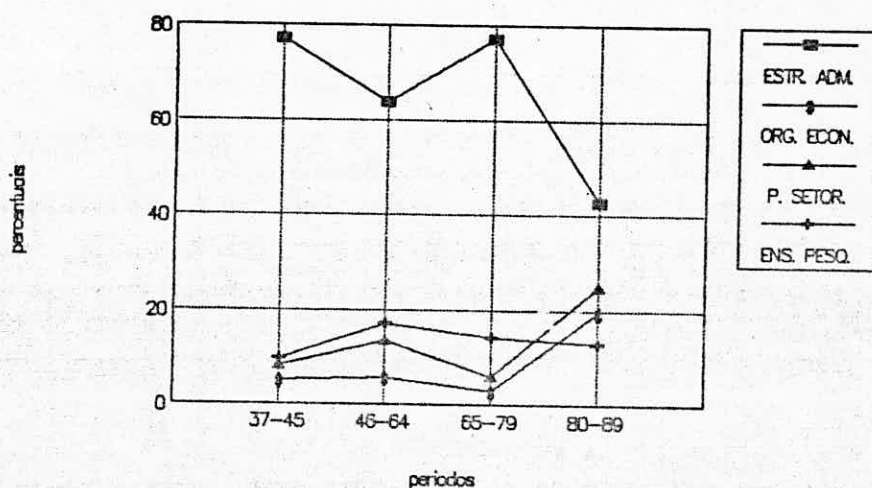
GRAF. 2 - EVOLUCAO DOS FOCI POR PERIODO
 (em % da producao do periodo)



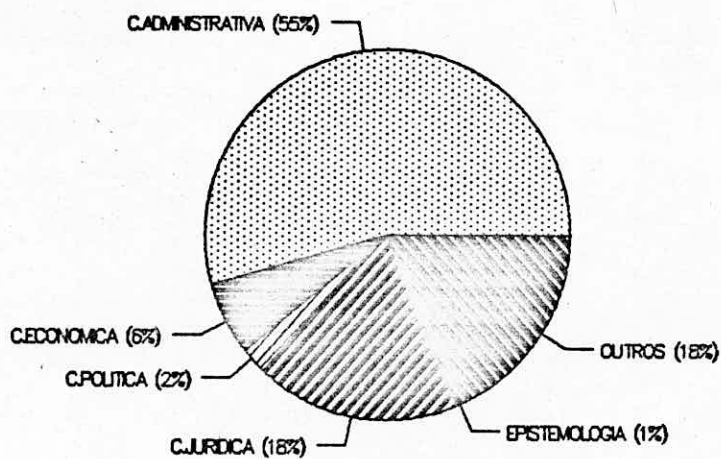
GRAF. 3 - EVOLUCAO DOS LOCI POR PERIODO
(em numero de textos publicados)



GRAF. 4 - EVOLUCAO DOS LOCI POR PERIODO
(em % da producao do periodo)



GRAF. 5 - PARTICIPACAO DOS FOCI
(em % da producao total)



GRAF. 6 - PARTICIPACAO DOS LOCI
(em % da producao total)

