



O CAMPO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ABORDAGENS DO PROBLEMA DA CORRUPÇÃO: POSSÍVEIS INTERLOCUÇÕES

THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES AND THE APPROACHES TO THE PROBLEM OF CORRUPTION: POSSIBLE INTERLOCUTIONS

Leonardo Granato¹

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo propiciar possíveis interlocuções entre o campo de estudos de Administração Pública no país e as abordagens do problema da corrupção nas organizações públicas. Com base em uma pesquisa bibliográfica, mostrou-se a ampliação do escopo da disciplina de administração pública, em diálogo com as mudanças operadas na abordagem política da corrupção, e conclui-se acerca da convergência da categoria de “público” como caracterizadora dos desafios dos referidos campos, categoria essa que envolve, além da eficiência na gestão, a preocupação central pela questão democrática.

Palavras-chave: Administração Pública; Corrupção; Interesse Público; Democracia.

Abstract: The present article allows for possible dialogues between the trajectory of the Public Administration field of study in the country and the theoretical approaches to the problem of corruption in public organizations. Based on a bibliographical research, a larger scope of the public administration discipline has been shown, in line with the changes in the political approach to corruption. As a conclusion, the convergence of both fields into the category of “public” should be seen as a characterization of the challenges faced in each of the fields. This new category involves, in addition to the discussions on management efficiency, a focus on the democratic issue.

Keywords: Public Administration; Corruption; Public Interest; Democracy.

1 Introdução

Apesar de seu caráter histórico, a corrupção² tem cada vez mais chamado a atenção de algumas disciplinas das Ciências Sociais Aplicadas e Das Ciências Humanas, que buscaram

¹ Professor do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS. Coordenador do grupo de pesquisa CNPq Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos (NEPA-UFRGS) (leonardo.granato@ufrgs.br).

² O termo corrupção advém da expressão latina *corruptio*, que pode se referir, enquanto abuso de poder, à corrupção empresarial, policial ou política (esta última referida ao funcionalismo público), ou, enquanto à degradação de algo, à putrefação ou à corrupção de materiais (alteração da pureza ou integridade de uma substância). A corrupção, enquanto abuso de poder, em linhas gerais, é um fenômeno de natureza complexa e que possui múltiplas e variadas causas e consequências, razão pela qual tem sido estudada por diversos campos do conhecimento. Já, no âmbito do presente artigo, nos referiremos à corrupção política, associada, de alguma maneira, com aquelas práticas realizadas pelos corpos burocráticos de governo, agentes políticos e partidos, dentre outros, para obter algum tipo de vantagem indevida.

desenvolver uma nova abordagem abrangente do fenômeno, associada aos conceitos de interesse público e de democracia. Da mesma forma, o campo de estudos de administração pública no Brasil também transitou por diferentes mudanças paradigmáticas, verificando-se, na atualidade, a ampliação do escopo da disciplina a partir da categoria “público”, envolvendo a preocupação pela questão da democracia, além da questão da eficiência na gestão. Nesse contexto, com base em uma pesquisa bibliográfica, o presente artigo visa a propiciar possíveis interloquções entre a trajetória do campo de estudos em administração pública no país e as abordagens do problema da corrupção.

A partir do exposto, discutiremos o marco de origem da disciplina de administração pública nos Estados Unidos, representada, em essência, pela separação entre política e administração, e a abordagem institucionalista sobre corrupção, para, em segundo lugar, abordar o surgimento do campo no Brasil, mostrando a estreita preocupação da área com a burocratização, a modernização e a eficiência do aparelho do Estado. Em terceiro lugar, buscaremos abordar um novo estágio na evolução do campo, representado pela ampliação do escopo da disciplina, em diálogo com as mudanças operadas no conceito de corrupção. Por último, descreveremos as características dos estudos nos últimos quinze anos, bem como uma nova perspectiva de corrupção que abrange os valores democráticos contemporâneos, concluindo-se acerca da convergência da categoria de “público” como caracterizadora dos desafios do campo de estudos de administração pública e da abordagem política de corrupção.

2 O problema da corrupção, a necessidade de eficiência e a dicotomia política/administração

O campo de estudos da administração pública no Brasil estruturou-se a partir da década de 30, com base na experiência norte-americana, constituindo, tal experiência, o antecedente que explica os contornos do campo na sua gênese e evolução (FISCHER, 1984). Conforme adverte Waldo (1964), este campo de estudos, nos Estados Unidos, constituiu-se, no fim do século XIX e no princípio do século XX, tendo como objetivo a preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, enfrentando as condições de ineficiência, desonestidade e caos imperantes no setor público naquele momento. Segundo o autor, ao dirigir-se o país rapidamente para uma condição industrial urbana, a lei, como base principal do estudo e da ação administrativa, é explicitamente abandonada pela concepção de “gerência”, e dessa forma, a ascensão da administração pública como um estudo autoconsciente é uma resposta a essa situação (WALDO, 1964).

Os fundamentos da adoção da concepção de gerência como marca de origem da disciplina podem ser encontrados, em primeiro lugar, no estímulo e na convicção de que os métodos da ciência física podem e devem ser transferidos para os fenômenos sociais³; em segundo lugar, no

³ Conforme esclarece Waldo (1964), houve um afastamento dos tipos de filosofia que salientam o *a priori*, o transcendental, o ideal, e uma aproximação dos tipos de filosofia que acentuam a experiência, o observável, a realidade

celebre ensaio *The study of administration*, de Woodrow Wilson⁴, publicado em 1887; e, em terceiro lugar, na busca de princípios válidos para a administração de “qualquer organização”, fosse ela de gestão estatal ou de gestão privada, que pudessem ser estudados como meras questões técnicas.

Wilson (1966, p. 86-87) relacionou a eliminação da corrupção com a introdução de uma administração eficiente:

A atmosfera venenosa do governo municipal, os tortuosos segredos da administração do estado, a confusão, o sinecurismo, e corrupção a cada passo descobertos nos escritórios de Washington proibem-nos em crer que quaisquer concepções claras do que constitui boa administração sejam por ora muito amplamente difundidas nos Estados Unidos.

Nesse contexto, Wilson (1966, p. 86) defendeu uma nova abordagem para a gestão governamental:

É por isso que deve haver uma ciência da administração que procure aplainar os caminhos do governo, tornar os seus negócios menos formalmente semelhantes a negócios, revigorar e purificar sua organização, e coroar seus deveres com o acatamento aos deveres.

O autor também enfatizou que: “O campo da administração é um campo de negócios. É separado da azáfama e da disputa política [...] As questões administrativas não são questões políticas” (WILSON, 1966, p. 91-92). Dessa forma, ao separar a implementação das políticas públicas (esfera da administração) das decisões políticas que as criaram (esfera da política), Wilson buscava a eficiência na administração que, por sua vez, contribuiria para proteger as políticas de práticas corruptivas e fraudulentas, típicas do patrimonialismo do século XIX.

Tal como explicam Avritzer e Filgueiras (2011), é importante salientar que, nesse contexto de transição para a modernidade, se acreditava que baixa institucionalização promoveria a corrupção no setor público, e que, portanto, era responsabilidade da esfera política contribuir com o processo de modernização do país. Segundo Huntington (1997), a modernização, neste sentido, estruturar-se-ia a partir da diferença entre o papel “público” do servidor e seu interesse privado ou particular, pedra angular da burocratização no sentido weberiano⁵, bem como da

no sentido físico. O materialismo, o empirismo, o positivismo, o realismo, o pragmatismo, para citar alguns rótulos, têm em comum o fato de que pretendem estar associados com a ciência física moderna e representar ou interpretar a ciência.

⁴ O ex-presidente norte-americano é considerado um dos pais fundadores da administração pública como disciplina, nesse país.

⁵ O modelo weberiano de burocracia foi amplamente descrito e analisado principalmente após a Segunda Guerra Mundial, e as suas características são, essencialmente, as seguintes: hierarquização e racionalidade da autoridade, o que pressupõe a divisão do trabalho; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; fixação da remuneração dos cargos, de acordo com a respectiva hierarquia; competência técnica dos funcionários, nomeados e não eleitos para o cargo; separação entre propriedade do funcionário e propriedade da administração, ou seja, entre o estatal e o particular; ênfase em regras e em comunicações escritas; disciplina racional; impessoalidade, imparcialidade e neutralidade do funcionário (WEBER, 1999). Conforme expressa Wahrlich (1979), é importante esclarecer que nos termos da concepção weberiana de tipo ideal, esse modelo não poderia, evidentemente, ter caráter prescritivo. Pelo contrário, se tratava de um modelo puramente descritivo de uma “utopia burocrática”, destinada a servir de ponto de partida para o estudo analítico da burocracia efetivamente existente. Segundo a autora, todos os analistas e

criação do arcabouço institucional necessário para prevenir práticas corruptivas.

Da dicotomia entre política e administração decorreu, então, uma disciplina de administração pública associada cada vez mais com o modelo weberiano de burocracia e com teorias gerais de organização e administração referidas à administração empresarial, preocupadas essencialmente com a eficiência e a economia, na crença de que sempre há um modo ou “método melhor” de realizar qualquer operação ou movimento, sendo o critério do mínimo meio econômico o que determinará a superioridade do modo adotado⁶. O problema desse enfoque foi que desconsiderou o fato de que, na medida em que as organizações públicas e privadas são diferentes em muitos aspectos, mas principalmente em seus objetivos primários (enquanto as primeiras buscam concretizar os valores e objetivos adotados por toda a sociedade, as segundas buscam maximizar lucros para sobreviver dentro do mercado), também requerem abordagens diferentes, conforme as suas características e especificidades (GRANATO, 2016a).

Por sua vez, como a administração era separada da política, e visto que o aparelho burocrático do governo devia se preocupar em escolher o modo mais eficiente de implementar as políticas, a disciplina de administração pública não precisaria se preocupar com a questão da corrupção. Conseqüentemente, na medida em que houve um deslocamento das questões essencialmente políticas e éticas da órbita da administração pública, a eficiência e a ação racional tornaram-se a referência central da abordagem cientificista aplicada às organizações públicas.

Como veremos na próxima seção, esta perspectiva de separação entre política e administração demarcou, assim, a gênese e o desenvolvimento do campo de estudos no Brasil, concebendo a administração pública como o espaço de execução, pelo aparelho administrativo do Estado, de forma apolítica, imparcial e eficiente, de políticas públicas definidas na esfera política. Dessa forma, a administração pública constituiu-se, no seu início, como uma disciplina “livre” de valores, sempre seguindo os passos da metodologia positivista, com um enfoque teórico mecanicista e racionalista, que visava a contribuir para que a administração governamental “funcionasse” de forma eficiente e econômica. Por sua vez, a abordagem institucionalista da corrupção, descrita nesta seção, foi hegemônica até a década de 80, contribuindo, no Brasil, para reforçar a perspectiva da burocratização e do controle da gestão como ferramentas de combate à corrupção.

3 Eficiência e modernização: vetores da disciplina nos primeiros tempos

A exemplo do ocorrido nos Estados Unidos, também seria possível afirmar que os estudos

comentadores do modelo weberiano salientam esse fato, mas, entretanto, muitos deles acabam tratando o modelo como se Weber tivesse dado à palavra “ideal” o sentido de “paradigma”. Sobre o conceito de burocracia, veja-se também, Prestes Motta (1985).

⁶ Existe uma literatura volumosa e facilmente acessível que trata das teorias de organização e administração das escolas clássicas. Como complemento da leitura deste artigo, veja-se Wahrlich (1979); Guerreiro Ramos (1966); Prestes Motta (2001); Prestes Motta; Vasconcelos (2002).

de administração pública no Brasil tiveram seu início associado ao objetivo de treinamento de servidores públicos, neste caso no contexto da reforma administrativa do Estado Novo⁷, a partir dos anos 1930, reforma essa que teve como propósito instaurar no país um serviço público nos moldes da burocracia weberiana, que viesse a se contrapor às características patrimonialistas – essencialmente, nepotismo, clientelismo e falta de separação entre o patrimônio público e do administrador –, até então prevalentes nas instituições políticas do Brasil⁸. Contudo, é importante salientar que, da mesma forma que Waldo (1964) sinalizava para o caso norte-americano, a pré-história dessa formação acadêmica no país esteve fortemente marcada pelo predomínio do enfoque normativo da administração pública, o que reduzia seu problema à elaboração de normas e regulamentos, herança dos estudiosos da época que, sob influência da legislação romana oriunda da “metrópole”, consideravam o direito administrativo e a administração pública como diferentes aspectos de um mesmo fenômeno (COELHO; NICOLINI, 2014)⁹.

Voltando à década de 30, podem ser considerados marcos iniciais da constituição desse campo de estudos a criação da Revista do Serviço Público, em 1937, e a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. O DASP, criado para ser o “braço” administrativo do Estado Novo, onde coexistiram as funções de departamento de administração, vinculadas a recursos humanos, materiais, orçamento, e de órgão de assessoramento da presidência do país, tornou-se o principal *locus* de estudo e instrução em administração pública até meados da década de 40. Enquanto núcleo propagador das teorias de organização e administração das escolas clássicas originadas nos Estados Unidos, o DASP redefiniu o *focus* do estudo de administração pública no Brasil, deslocando-o para além do direito administrativo. Dessa forma, segundo Keinert (1994), abriu-se um período, que vai até o final dos anos 70, no qual prevaleceu o paradigma da administração pública como ciência administrativa, marcado por uma orientação de pensamento instrumental, mecanicista e prescritivo, pela separação entre administração e política, e pela tendência à valorização da eficiência e das técnicas administrativas como instrumentos de mudança do país¹⁰.

Como desdobramento, então, do esforço de institucionalização de uma administração pública moderna e eficiente, surgiu, na década de 40, a ideia de instituir no país um centro de estudos em administração pública. De forma simultânea ao declínio da importância do DASP e ao fim do Estado Novo, e com apoio inicial da Organização das Nações Unidas, instalou-se no

⁷ Expressão que se refere ao regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 1937 e que vigorou até 1945, também conhecido como a Era Vargas.

⁸ Para ampliar informações, veja-se Costa (2008); Abrucio; Pedrotti; Pó (2010); Andrews; Bariani (2010); Bariani (2010); Filgueiras (2008).

⁹ Veja-se, também, Wahrlich (1979); Keinert (1994).

¹⁰ Neste sentido, resulta de interesse sublinhar que se desenvolveu, no Brasil, uma contestação aos princípios emergentes da orientação racional-instrumental, representada por autores tais como Alberto Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta, expoentes da vertente crítica do pensamento brasileiro em administração. Veja-se Guerreiro Ramos (1965; 1966; 1989); Prestes Motta (1985; 2001); Tragtenberg (1974).

Rio de Janeiro, em 1944, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), e em 1952, dependente de tal Fundação, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), estruturada como instituição de ensino, pesquisa e assistência técnica, que contou desde seu início com o suporte de professores norte-americanos¹¹. Conforme salienta Wahrlich (1979), também são da década de 60 os fundamentos teóricos da chamada “administração para o desenvolvimento”, que, embora produto basicamente importado pela América Latina por meio da assistência técnica estrangeira, apresenta vários elementos oriundos da experiência latino-americana de reforma administrativa, traduzidos, essencialmente, na ideia de que o processo de administração governamental deve-se relacionar cada vez mais com a programação e a execução do desenvolvimento econômico-social, levando o Estado a exercer o comando racional do processo de transformação e modernização¹².

É importante salientar o fato de que, também a partir da década de 1960, em sintonia com a abordagem do problema da corrupção descrita na seção anterior, o aparelho administrativo do Estado começa a gerir grandes organizações, ocorrendo um crescimento da máquina governamental, com vistas a aumentar sua capacidade de intervenção, centralização e controle. Dessa forma, durante a vigência do regime autoritário, no pós-1964, sob a prevalência de uma administração centralizada baseada na ação de uma burocracia tecnocrática que reforçou a valorização do planejamento como instrumento de desenvolvimento e de resolução dos problemas do país¹³, a formação em administração pública se desenvolveu, basicamente, em instituições voltadas ao ensino de administração, havendo desde o início uma tendência de descaracterizar a identidade de formação específica em administração pública, enfatizando-se a “ciência administrativa”, orientada à administração de empresas, como um núcleo comum¹⁴.

4 Administração pública para a democracia e novas abordagens anticorrupção

A partir da década de 80, em um contexto de mobilização político-social e de crise econômico-financeira e do modelo de gestão estatal¹⁵ no país, o campo de estudos de

¹¹ Em 1959, foi assinado um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, o Programa de Ensino em Administração Pública e de Empresas, com o objetivo de desenvolver a formação na área de administração pública e de empresas, reforçando os cursos já existentes (a já mencionada EBAP, e a Escola de Administração de Empresas (EAESP), com sede em São Paulo, criada em 1954), e apoiando a criação de novos cursos, como os da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Para ampliar informações, veja-se Fischer (1984); Coelho; Nicolini (2014); Fadul *et al.* (2012).

¹² Veja-se, também, Motta (1972).

¹³ O Decreto-Lei n. 200, de 1967, através do qual foi criada a Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, reafirmou a importância do planejamento (entendido sob uma ótica tecnicista), garantiu a expansão das empresas estatais e centralizou o controle na Secretaria de Planejamento. Para ampliar informações, veja-se Silva (2010).

¹⁴ Tal tendência foi explicitada pela primeira vez em 1967, na Terceira Conferência Nacional de Administração Pública, realizada na EBAP, no Rio de Janeiro: “A tendência, no Brasil, é claramente a favor do curso integrado... Essa tendência tem sido incentivada pelo Conselho Federal de Educação, através de suas normas sobre o currículo mínimo para ‘administração’, e não para ‘Administração Pública e de Empresas’” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1967, p. 256). Conforme Farah (2011), a regulamentação estatal da formação em administração, tendo como referência o estabelecimento de requisitos para a profissão de administrador, acabou por consolidar a associação entre a formação em administração pública e em administração de empresas, contribuindo para fortalecer a tese da universalidade dos “princípios científicos” da administração e a perspectiva da racionalidade. Para maiores informações, veja-se, também, Coelho; Nicolini (2013).

¹⁵ Fato relevante, nestes termos, é o surgimento do Programa Nacional de Desburocratização, em 1979, colocando

administração pública recebe, segundo Keinert (1994), uma grande contribuição das análises baseadas no campo da ciência política, enfoque esse que começa a ganhar espaço em relação ao enfoque das ciências administrativas, até então hegemônico¹⁶. Começam, assim, a predominar, segundo a mencionada autora, estudos relacionados à questão da democracia, do poder, da equidade e das políticas públicas¹⁷, dando menos ênfase à eficiência, e ampliando o escopo para além do meramente governamental. Da mesma forma que a redemocratização do país, bem como a edição da Constituição Federal de 1988¹⁸, criou o cenário propício para o fortalecimento da esfera pública e da cultura democrática no país, consolidando-se a proposta de participação e controle da sociedade civil na gestão pública, as preocupações do campo da administração pública com a democracia começaram a se sentir. Keinert (2014) chegou a afirmar que, a partir dos anos 1990, tais estudos passaram a não se restringir aos corpos burocráticos governamentais, mas se estenderam a uma série de atores, principalmente movimentos e organizações da sociedade civil, envolvidos com questões e assuntos “públicos”, ampliando-se, assim, o *locus* do setor público do país¹⁹.

Por sua vez, em linha com os novos preceitos neoliberais imperantes no nível internacional, e com a consagração do paradigma do mercado, consolidou-se, no Brasil, um movimento de “redução” do tamanho do aparelho do Estado e do seu papel, encontrando expressão principal no Programa Nacional de Desestatização, de 1990, na aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado²⁰. Já com relação ao combate da corrupção, conforme Avritzer e Filgueiras (2011), a abordagem institucionalista, que mostrou que uma maior burocratização não erradicaria as práticas corruptivas no setor público, cedeu ante a chamada “abordagem econômica”, prevalecente nos anos 90. Segundo a perspectiva econômica, o problema da corrupção é explicado de acordo com conceitos derivados de pressupostos econômicos como o *rent-seeking* (que diz respeito à ação estratégica-racional de atores de governo preocupados em maximizar sua renda em detrimento dos recursos públicos)²¹, ou pelo fato da corrupção emperrar o desenvolvimento econômico e limitar a atuação dos grandes *global traders*.

questionamentos ao excesso de mecanismos formais de gestão e controle.

¹⁶ Veja-se, também, Coelho; Olenski; Celso (2011); Gaetani (1999).

¹⁷ Para ampliar informações, veja-se Farah (2011).

¹⁸ Cujas inovações em matéria de direitos de cidadania, mecanismos de inclusão política e participação, intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuição dos ingressos públicos entre as esferas de governo, institucionalização de instrumentos de política social, dentre outras, permitem afirmar, segundo Costa (2008, p. 858), que “a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado”.

¹⁹ Veja-se, também, Andion (2012).

²⁰ Sobre a chamada “reforma gerencial do Estado”, veja-se Bresser Pereira (1996; 1998). Cabe esclarecer que esta reforma se associa conceitualmente ao *New Public Management*, modelo adotado pelos países anglo-saxões na década de 1970/80, que se baseia na suposição de que estruturas administrativas eficientes e efetivas são aquelas orientadas a missões, competitivas, empresariais e descentralizadas. Os defensores deste modelo argumentaram o seu status de modelo “universalmente aplicável”, uma vez que havia um movimento de convergência global em direção a um único modelo de gestão pública. Para maiores informações, veja-se Hood (1991). Veja-se, também, Andrews (2010).

²¹ Para maiores informações, veja-se o texto de Rose-Ackerman (1997).

Nesta abordagem econômica, além de ineficiente e de mau alocador de recursos, o aparelho estatal passou a ser visto como o espaço natural onde tem lugar a corrupção. Desta forma, a partir de uma concepção mercadológica e de desregulamentação no combate à corrupção, esperava-se que reformas que reduzissem o tamanho das burocracias estatais, e de seus monopólios, e que ampliassem os mecanismos de controle interno e externos²², reduziram também os incentivos à corrupção, proporcionando a transparência como recurso prioritário nas organizações públicas²³.

Neste contexto, a partir da importação “acrítica” pelo Brasil de instrumentos gerenciais típicos de mercados, bem como de sua lógica e valores²⁴, e de uma pretendida “abordagem mais ampla e democrática”, o campo de estudos de administração pública debruçou-se sobre um estilo de gestão que alia “a competência técnica e a inovação, a busca de eficiência e eficácia, as formas participativas de decisão e mecanismos de controle social direto (audiências públicas, plebiscitos, fóruns, conselhos, orçamentos participativos, etc.)” (KEINERT, 2014, p. 173), e que não deveria ignorar, porém, os processos de privatizações predatórios diretamente ligados a casos de corrupção no Brasil e na América Latina²⁵.

Com relação ao exposto anteriormente, Paes de Paula (2005a) argumenta que, apesar de a reforma gerencial ter absorvido a seu modo um discurso que enfatiza a democracia e a participação, na verdade suas propostas mantêm a dicotomia entre política e administração, aderindo a uma dinâmica administrativa que está embasada na pretensa vantagem de estimular a ação racional e maximizadora, e que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso do cidadão ao processo decisório e de controle. Por sua vez, conforme os estudos de Coelho (2008a; 2008b), a lógica gerencialista propiciou que muitos acadêmicos tratassem erroneamente a administração pública como uma transposição para as organizações estatais das práticas de gestão próprias das organizações privadas empresariais. Em linhas gerais, essa transposição se ramificou e invadiu a esfera de conhecimento da administração pública, expressando-se em uma “articulação hegemônica” dos cursos superiores de administração de

²² Cabe esclarecer que o controle interno se refere às práticas de vigilância, correção e orientação que a própria administração pública exerce sobre seus próprios atos, enquanto que o controle externo se refere ao efetuado por parte dos poderes legislativo e judiciário. Veja-se Di Pietro (2015).

²³ Conforme Avritzer e Filgueiras (2011), tal abordagem econômica revela-se estreita na medida em que parte de um postulado reducionista do conceito de corrupção. Ao atrelar a corrupção às práticas de *rent-seeking* e aos custos para o desenvolvimento econômico de um país, aborda-se a corrupção apenas no que diz respeito aos aspectos monetários envolvidos em seu conceito. Neste sentido, a corrupção tem custos políticos e sociais extremamente relevantes, que se referem à questão da legitimidade das instituições políticas, à governabilidade, e a valores como a integridade, a ética e a confiança nos poderes públicos. Para aprofundar tais questões, veja-se Leal (2006); Berthin Siles (2008); Granato; Oddone (2010); Wielandt; Artigas (2007).

²⁴ Veja-se Misoczky (2004); Prestes Motta; Alcadipani; Bresler (2001). No mesmo sentido, veja-se Diniz (2001).

²⁵ É importante mencionar que na esteira do chamado paradigma “pós-burocrático”, inaugurado pelo *New Public Management* com uma perspectiva mercadocêntrica e redutora do papel do aparelho do Estado na agenda social, bifurcaram-se outros enfoques e interpretações sobre a administração pública, tais como o da “boa governança” (*good government*), exigida pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial como pré-requisito para países em vias de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico; o do “governo eletrônico” (*e-government*); o do “novo serviço público” (*new public service*); o do “governo aberto” (*open government*), dentre outros.

empresas, implicando a subordinação dos cursos de administração pública à lógica do mercado (PIRES *et al.*, 2014, p. 113)²⁶.

Contudo, desde finais dos anos 90, em um contexto de crescente denúncia dos impactos regressivos do neoliberalismo em toda a sociedade, foi favorecido de forma gradual um debate mais abrangente sobre os contornos e a delimitação de um campo de estudos que trate da área “pública” (GRANATO, 2016a), e que seja capaz de abrigar distintas formações disciplinares, multidisciplinares ou interdisciplinares que deem conta das especificidades de uma disciplina destinada à realização do bem-estar social²⁷. Nesse contexto, como veremos na seção que se segue, as questões vinculadas com a democracia e a corrupção demandaram especial interesse nos estudos do campo, sem que, contudo, o método positivista e o paradigma da eficiência viessem a ser efetivamente abandonados.

5 Acompanhando as exigências do amadurecimento democrático do país

Talvez o fato que melhor descreve nos tempos atuais a preocupação dos estudos de administração pública pela questão democrática seja a reunião de um grupo de atores universitários (professores, gestores acadêmicos e estudantes) de várias partes do Brasil que, há pouco mais de uma década, vêm impulsando o movimento chamado “Campo de Públicas”. Essencialmente, trata-se de uma rede aberta e horizontal que defende uma perspectiva da administração “pública” (e congregação de disciplinas conexas), em oposição a “empresariais”, “procurando delimitar dois campos que, embora técnica e cientificamente lidem com questões, temas e problemas de gestão, o fazem se relacionando com objetos distintos e objetivos não só diferentes, mas delineados por meio de processos e mecanismos completamente específicos” (PIRES *et al.*, 2014, p. 111)²⁸.

Assim, o propósito do Campo de Públicas tem sido o de afirmar a importância de uma formação em administração pública voltada para a resolução de questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações de governo na busca do desenvolvimento socioeconômico em contexto de aprofundamento da qualidade da democracia no país (GRANATO, 2016a). Nesse sentido, julgamos importante salientar que, como produto da mobilização acadêmico-científica dos atores do Campo de Públicas, registra-se a homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública, aprovadas mediante Resolução CNE n. 1, de 2014, obtendo, assim, o seu reconhecimento no ensino de graduação no país. Sem dúvidas, este fato nos remete a um novo

²⁶ Cabe esclarecer que os projetos pedagógicos dos cursos, neste período, eram orientados pelo Currículo Mínimo de Administração, com clara prevalência dos conteúdos importados do campo da administração de empresas, aprovado pelo Parecer n. 433, de 1993, do Conselho Nacional de Educação (CNE).

²⁷ Henry (1995) lembra que esse debate também ocorreu nos Estados Unidos, na década de 70, quando os diversos cursos ligados ao campo de “pública” resistiram à criação de estruturas pela *National Association of Schools of Public Affairs and Administration*, que os ensajessem. Veja-se, também, Spicer (2004).

²⁸ Para maiores informações sobre o surgimento e percurso do movimento, veja-se Pires *et al.* (2014).

contexto histórico pós-2003, onde a pauta governamental voltou-se para a superação do dogma neoliberal, a revitalização do papel do Estado, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, e, sobretudo, para a ampliação das políticas públicas de inclusão social, em um contexto de retomada da capacidade do investimento público e de aprofundamento do sistema democrático, através da abertura e transparência do aparelho do Estado e da participação e controle comunitário²⁹.

Apesar de não ter havido uma alternativa de proposta de reforma democrática do Estado e do seu aparelho (COSTA, 2010), e ainda que deem continuidade a determinadas pautas que já tinham sido lançadas pela reforma gerencial, registram-se, a partir de 2003, uma série de iniciativas, sobretudo no campo da participação e controle social e da transparência³⁰, em oposição à formalização de mais controles centrais. Tais iniciativas, agrupadas na abordagem da “administração pública societal”³¹ por Paes de Paula (2005a; 2005b), a partir de 2011 passaram a integrar as categorias estabelecidas no Plano de Ação Nacional para o Governo Aberto³².

Na perspectiva societal, a gestão pública é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado (PAES DE PAULA, 2005b). No que diz respeito às práticas corruptivas, nesta etapa observamos uma convergência entre a nova perspectiva societal do campo da administração pública e a abordagem política da corrupção. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), o conceito de corrupção deve ser analisado como um fenômeno polissêmico e necessariamente político, e não

²⁹ Veja-se Abrucio (2007).

³⁰ Os conselhos setoriais, o orçamento participativo, as audiências públicas e diversos programas governamentais vêm oportunizando, desde 2003, novos meios de interlocução e negociação entre as estruturas de administração pública e a sociedade, visando à participação e ao controle social das políticas públicas. Existem, também, outros instrumentos que colaboram com os objetivos da participação cidadã, da prestação de contas e da transparência antes mencionados, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, modificada por Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009), que é um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos no país; a Controladoria-Geral da União, criada em 2003 para assistir o Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão; o Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em 2004 para que o cidadão passasse a acompanhar pela Internet como o dinheiro público está sendo utilizado, ajudando a fiscalizá-lo; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), aprovado por Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que visa a apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos; a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regulamenta o direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição brasileira; a Política Nacional e o Sistema Nacional de Participação Social, aprovados mediante Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014; e a Lei Anticorrupção n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, regulamentada mediante Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015.

³¹ Em termos teóricos, abordagens tais como a da governança, e a do novo serviço público, também têm por base as teorias democráticas e da cidadania, visando a revitalização do aparelho do Estado para uma maior qualificação das entregas realizadas à sociedade. Veja-se Secchi (2009); Andion (2012); Denhardt (2012); Motta (2013).

³² A Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional fundada, em 2011, por um grupo de oito países, dentre os quais se encontra o Brasil. Atualmente, são mais de 60 os países que aderiram a tal iniciativa, além de diversas organizações da sociedade civil, cujo objetivo é promover esforços para adoção convergente de padrões de transparência, de acesso à informação pública, de prestação de contas e de participação cidadã na gestão pública no âmbito das respectivas realidades nacionais. As ações relativas à Parceria para Governo Aberto são operacionalizadas por meio de um documento chamado “Plano de Ação”. Uma avaliação sobre em que medida as recentes tendências do paradigma de Governo Aberto oferecem uma oportunidade para dinamizar processos de melhoria e de democratização da Administração Pública brasileira foi feita em Granato (2016b).

somente na sua dimensão econômica. A sua abordagem deve ser guiada pelo interesse público, no sentido de configurar uma amplitude de questões e problemas sociais envolvidos nesse conceito. Segundo os autores, a introdução da categoria “público” permite uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram as práticas corruptivas nas sociedades democráticas, fundamentalmente, porque permite transcender a ideia de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público. Essa perspectiva assume que o efeito da corrupção esteja não apenas na dimensão gerencial do aparelho do Estado, mas no problema da legitimação de ordem democrática como um todo (que envolve uma multiplicidade de aspectos que vão desde sociais e econômicos até culturais e políticos), e permite absorver a ideia de que o combate à corrupção envolve uma abordagem mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de controle social (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 13)³³.

Os conceitos de administração pública societal e de corrupção política refletem, de alguma forma, os anseios de pesquisadores e profissionais comprometidos com os valores emergentes do conceito de Estado democrático de direito, da democracia representativa e participativa, e de modelos de gestão compartilhados, por reafirmar a importância de formar administradores públicos que acompanhem as exigências de um amadurecimento democrático brasileiro. Em suma, nos dias atuais, a trajetória dos estudos de administração pública no Brasil e a sua convergência com a abordagem política da corrupção parece mostrar o ímpeto de alguns atores do campo em recriá-lo com base na dimensão ético-política da gestão democrática³⁴, adequado às necessidades, projetos e desafios da sociedade brasileira, a partir da configuração de uma “identidade” própria inter/multidisciplinar³⁵, ainda que convivendo com a ênfase na eficiência administrativa, típica da orientação gerencial que encontra particular expressão no âmbito da pesquisa³⁶.

6 À guisa de conclusão

Através do presente artigo buscamos reafirmar a importância de consolidar um campo de estudos de administração pública no país comprometido com os valores democráticos enquanto elementos norteadores de uma área que ainda está em *(re)construção* e *(re)composição*. Conforme o objetivo proposto, ao longo do trabalho apresentamos e discutimos a trajetória dos estudos, de forma tal que nos permitisse mostrar a gradual preocupação e incorporação dos temas vinculados à corrupção e à democracia, aos valores e à categoria de interesse público dentro do

³³ A ideia de interesse público, também remete à esfera internacional em épocas de globalização. As realidades nacionais estão interconectadas, e o problema da corrupção “transcende” as fronteiras dos Estados. Produto dos processos de cooperação intergovernamental desenvolvidos nos âmbitos da Organização de Estados Americanos e das Nações Unidas, as Convenções de combate à corrupção de 1996 e 2003, respectivamente, têm se revelado em padrões orientadores comuns para as administrações públicas latino-americanas no que diz respeito ao desenho e à implementação de políticas anticorrupção.

³⁴ Veja-se Nogueira (2005).

³⁵ Veja-se Fadul *et al.* (2012).

³⁶ Veja-se Peci *et al.* (2011).

escopo da disciplina, além da preocupação voltada para a questão da eficiência na gestão.

Sem dúvidas, desde a década de 1950, quando as missões estrangeiras tutelaram o desenvolvimento dos primeiros programas de administração pública no Brasil, até hoje, o campo de estudos foi sofrendo diversas transformações que, de alguma forma, redundaram na busca de uma identidade própria que acompanhasse, por sua vez, o amadurecimento democrático do país. De forma vinculada a tais transformações, estudamos as diversas concepções sobre o problema da corrupção, em diálogo com as transformações do campo, que exige hoje o compromisso da sociedade brasileira para o seu combate, tendo em vista a amplitude de aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos envolvidos.

Isto cobra, assim, particular relevância em um campo de conhecimento que requer a integração entre teoria e prática, entre reflexão e ação, e que deve preparar administradores públicos sensíveis a requisitos teóricos e operacionais que representem soluções de gestão, e políticas públicas viáveis, inovadoras e efetivas às demandas sociais e aos processos de mudança do país. Porém, não se trata de qualquer solução, nem de qualquer prática administrativa; deve se tratar daquelas que visem, por sua vez, atingir os valores democráticos e de interesse público fundantes do Estado brasileiro, em um contexto de crescente exigência de responsabilização, transparência e prestação de contas. Posturas que os administradores públicos devem observar de forma permanente.

Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

_____; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.

ANDREWS, C. W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.

_____; BARIANI, E. As marcas de nascença: a administração pública da Colônia à Velha República. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 13-37.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, D.F.: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BARIANI, E. DASP: Entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 39-62.

BERTHIN SILES, G. Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 41, p. 141-172, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1 p. 7-40, jan./abr. 1996.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

COELHO, F. S. Uma radiografia do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1995-2006). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008a.

_____. A problemática atual do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Número Especial, p. 1-21, ago. 2008b.

_____; OLENSCKI, A. R. B.; CELSO, R. P. Da letargia ao (re)alento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização (1983-1994). **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1707-32, mar./abr. 2011.

_____; NICOLINI, A. M. Do auge à retração: análise de um dos estágios de construção do ensino de Administração Pública no Brasil (1966-1982). **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 403-422, jul./set. 2013.

_____; NICOLINI, A. M. Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 367-388, mar./abr. 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 233-237, segundo semestre 1967.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

_____. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 239-270, mar./abr. 2010.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p. 13-22, out./dez. 2001.

FADUL, E. M. C.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. A.; SILVA, L. P. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1437-58, nov./dez. 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, mai./jun. 2011.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984.

GAETANI, F. O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 92-119, out./dez. 1999.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

_____. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1965.

_____. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da EBAP/FGV, 1966.

GRANATO, L. A trajetória dos estudos de Administração Pública no Brasil: Uma contribuição à discussão sobre a qualidade da democracia no país. In: XAVIER, L. de O.; DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. F. (Orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba: CRV, 2016a. p. 225-242.

_____. Governo Aberto: lições da experiência brasileira. **Apuntes de la Escuela Superior de Gobierno**, n. 8, p. 15-22, 2016b.

_____; ODDONE, N. Una aproximación teórica a la evolución del Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo. **Ámbitos**, n. 23, p. 99-110, 2010.

HENRY, N. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 378-386, Jul./Aug. 1975.

HOOD, C. A Public Management for all seasons? **Public Administration Review**, v. 69, p. 3-19, Spring1991.

HUNTINGTON, S. P. **El orden político en las sociedades en cambio**. Barcelona: Buenos Aires: México: Paidós, 1997.

KEINERT, T. M. M. O movimento “Campo de Públicas”: construindo uma comunidade científica dedicada ao interesse público e aos valores republicanos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 4, p. 169-176, jul./set. 2014.

_____. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

LEAL, R. G. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

_____. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 3, p. 39-53, jul./set. 1972.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.

PECI, A.; RIBEIRO, A. J. G.; RODRIGUES, F. B. S.; FORNAZIN, M. Paradigmas orientadores da pesquisa em Administração Pública no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

PIRES, V.; SILVA, S. A. M. e; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set. 2014.

PRESTES MOTTA, F. C. **O que é burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

_____. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Thomson, 2001.

_____; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, Edição Especial, p. 59-79, 2001.

_____; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson, 2002.

ROSE-ACKERMAN, R. **Redesigning the State to Fight Corruption**: Transparency, Competition and Privatization. Viewpoint, Private Sector Development Department. The World Bank, April 1996.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-469, mar./abr. 2009.

SILVA, L. B. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SPICER, M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 353-362, May 2004.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar. 1979.

WALDO, D. **O estudo da administração pública**. Trad. Eldia Dias. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso, Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil, 1964.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WIELANDT, G.; ARTIGAS, C. **La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe**: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007. (CEPAL – Serie Políticas Sociales, 139).

WILSON, W. O estudo da administração. In: WALDO, D. **Problemas e Aspectos da Administração Pública**: Leituras selecionadas. Trad. Albertino Pinheiro Jr. São Paulo: Livraria Pioneira, 1966. p. 83-97.

Artigo recebido em: 12/03/2017

Artigo aceito para publicação em:24/11/2017