

## **EPISTEMOLOGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: UMA ANÁLISE DA REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (RAP)**

*THE EPISTEMOLOGIES IN CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THE "REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" (RAP)*

**Débora Gonzaga MARTIN**

Universidade Federal de Viçosa  
debgonzaga@hotmail.com

**Luciano Henrique Fialho BOTELHO**

Universidade Federal de Viçosa  
luciano.botelho@hotmail.com

**Sabrina Olímpio Caldas de CASTRO**

Universidade Federal de Viçosa  
sabinadekastro@hotmail.com

Recebido em 11/2019 – Aprovado em 08/2020

### **Resumo**

Este estudo teve como objetivo observar as construções epistemológicas dos estudos em administração pública no Brasil, a partir da análise de trabalhos publicados na Revista de Administração Pública (RAP) em 2018. Além disso, compreender, com base na mesma revista, como a literatura contemporânea brasileira em administração pública se utiliza das bases epistemológicas, seja a sua utilização realizada de forma declarada ou não-declarada. Este estudo foi construído com base em pesquisas bibliográficas, sendo analisados 45 artigos empíricos publicados na RAP em 2018, nas suas 6 edições. Pelos resultados, observou-se que a maioria dos estudos foram artigos positivistas. Foram encontrados, em menor quantidade, trabalhos que abordaram outras epistemologias: hermenêutica, construtivista, estruturalista, fenomenologia e dialética. Algumas delas correlacionadas em um mesmo artigo. Concluiu-se que se deve entender a multiplicidade de métodos e epistemologias. Além disso, é preciso compreender que a busca por conhecimento pressupõe um método de raciocínio e jamais uma verdade absoluta.

Palavras-chave: Administração; Administração Pública; Epistemologias; Ciências Sociais Aplicadas

### **Abstract**

*This study aimed to observe the epistemological constructions of studies in public administration in Brazil, from the analysis of works published in the journal "Revista de Administração Pública" (RAP) in 2018. In addition, to understand, based on the same journal, as contemporary literature. Brazilian public administration uses the epistemological basis, whether its use is declared or undeclared. This study was built on bibliographic research, and analyzed 45 empirical articles published in the RAP in 2018, in its 6 editions. From the results, it was observed that most of the studies were positivist articles. Fewer works were found that addressed other epistemologies: hermeneutics, constructivist, structuralist, phenomenology and dialectic. Some of them correlated in the same article. It was concluded it should understand the multiplicity of methods and epistemologies. Moreover, it must be understood that the pursuit of knowledge presupposes a method of reasoning and never an absolute truth.*

**Keywords:** Administration; Public administration; Epistemologies; Applied Social Sciences

### **INTRODUÇÃO**

---

No âmbito da administração pública existem várias oportunidades para estudos, a exemplo das pesquisas sobre orçamentos públicos, accountability e governança, formas de participação e análise de políticas públicas. Para a realização dessas pesquisas existem também variadas formas para a construção do conhecimento científico, ou seja, são vislumbradas diversas epistemologias. Segundo Hendricks (2006), epistemologia é o estudo das possibilidades de conhecimento.

Na visão de Jensen (2013), as principais epistemologias normalmente são divididas em três tipos: Empirismo, Racionalismo e

Construtivismo. Neste estudo, contudo, são consideradas as seguintes epistemologias: Positivismo, Funcionalismo, Fenomenologia, Estruturalismo, Construtivismo, Hermenêutica e Dialética.

A análise das epistemologias, no âmbito da administração, consiste em uma inquietação que vem sendo abordada em estudos da área. Dentre estes, destaca-se o estudo de Serva (2017), no qual o autor se propõe a identificar o atual estágio dos estudos em epistemologia da administração. Para tanto, o autor traça um panorama contendo as principais dimensões dos estudos em epistemologia, por meio do levantamento dos trabalhos apresentados nos eventos EnANPAD 2016, 2017 e do V Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração realizado em 2015. Por meio dessa análise, o autor identificou oito dimensões, quais sejam: 1) Abordagens epistemológicas centradas no pragmatismo e nas práticas organizacionais; 2) Debate sobre opções epistêmicas e filosóficas; 3) Racionalidade; 4) Problemática da instituição escolar e do ensino; 5) Administração pública; 6) História e organizações; 7) Abordagem decolonial; 8) Análise da inovação.

Barrios e Piedrahita (2017) analisam os fundamentos epistemológicos do poder no management clássico-racionalista, tendo como fundamentação seus principais expoentes. Além disso, os autores procuram destacar as racionalidades e os valores que sustentam a abordagem gerencial clássico-racionalista. Suas análises permitem observar que o management pressupõe formas específicas de racionalidade humana e, conseqüentemente, são estabelecidos sistemas de saberes que circundam uma lógica técnico-instrumental.

Já os estudos de Thiry-Cherques (2006) e Santos (2017), indicam que a maioria dos estudos

científicos, na área de administração, apresenta origem na epistemologia positivista, mesmo existindo caminhos para se construir trabalhos em outras direções. Desse modo, destaca-se que o positivismo, que teve como precursor Augusto Comte, argumenta sobre a existência de uma estrutura concreta, objetiva e externa ao seu investigador, sendo possível ser reduzida a variáveis explicativas e dependentes, a partir de leis e movimentos indutivos (MAJOR, 2017).

Das críticas ao positivismo de Augusto Comte, todavia, resultaram outras epistemologias científicas, entre elas algumas das expostas acima, as quais podem trazer um maior arcabouço subjetivo, sendo que para Sartre (2015) a subjetividade representa a ativação do nosso ser, não apenas sê-lo passivamente. Deve-se ressaltar, contudo, que na visão de Domingues (2004), o positivismo também foi importante para o desenvolvimento das ciências sociais e, dessa forma, não deve ser demonizado. Cada epistemologia possui uma forma de racionalização da realidade, seja interpretando, compreendendo ou atuando sobre o mundo.

Assim como em Thiry-Cherques (2006) e Santos (2017), existem outros trabalhos que discutem a hegemonia do positivismo sobre os estudos na administração e na teoria das organizações, justificando tal predominância pela origem positivista-funcionalista do campo prático administrativo (OTTOBONI, 2009). São mais escassos, contudo, trabalhos sobre as epistemologias dominantes no âmbito da administração pública, talvez porque a administração pública, em alguma medida, se diferencie da administração, visto que essa possui racionalidade objetiva visando lucro, ao passo que a outra procura gerar serviço público efetivo ao cidadão (DENHARDT, 2012).

Diante desse contexto, levanta-se a seguinte questão: assim como na administração, os

estudos científicos em administração pública são majoritariamente positivistas/funcionalistas? Portanto, esse estudo objetiva-se observar as construções epistemológicas dos estudos em administração pública no Brasil, a partir da análise de trabalhos publicados na Revista de Administração Pública (RAP). Além disso, compreender, com base na mesma revista, como a literatura contemporânea brasileira em administração pública se utiliza das bases epistemológicas, seja a sua utilização realizada de forma declarada ou não-declarada.

A expectativa é que este estudo forneça um panorama dos métodos e epistemologias abordadas em trabalhos na área de administração pública. Dessa forma, espera-se contribuir para a compreensão das contribuições da adoção dos múltiplos métodos e epistemologias, contribuindo para identificar novas possibilidades de interpretações na área.

## REFERENCIAL TEÓRICO

---

### Positivismo e Funcionalismo

O Positivismo foi fundado por Augusto Comte, um dos primeiros sociólogos do mundo, no qual identifica a sociedade como objeto de estudo. O positivismo defende a realidade como uma estrutura concreta, objetiva e externa ao seu investigador no qual é possível ser reduzida a variáveis explicativas e dependentes através de regras que demonstram suas relações (MAJOR, 2017).

O método de trabalho positivista é o denominado histórico genético indutivo, ou seja, observam-se os fatos, adivinham-lhes por indução as leis da coexistência e da sucessão, e a partir delas deduzem-se fatos novos que passaram despercebidos da observação direta, mas que foi possível verificar pela experiência. Conforme

Ribeiro (2017, p. 13) este método “é o método geral de raciocínio proveniente do concurso de todos os métodos particulares (dedução, indução, observação, experiência, nomenclatura, comparação, analogia, filiação histórica) que constitui, segundo Comte, o método objetivo”. O positivismo, portanto, é uma filosofia determinista que adota o experimentalismo sistemático e torna anticientífico todo estudo das causas finais (RIBEIRO, 2017).

A partir do positivismo, tendo como principal autor Durkheim, pode-se encontrar o funcionalismo. Sua principal característica é a explicação dos fenômenos a partir das funções que os mesmos exercem na sociedade e os considera como coisas. Ou seja, possui uma análise funcional como meio de apreensão da realidade social (CABRAL, 2004).

### Fenomenologia

A Fenomenologia é a ciência das essências, ciência dos fenômenos, e tem como objetivo descrever os modos típicos como as coisas e os fatos se apresentam à consciência. Teve como principais autores Husserl e Heidegger e uma das suas principais características é a intencionalidade, na qual caracteriza a consciência de modo significativo. Quando essa consciência intencional capta um fato, conseqüentemente capta uma essência. É uma ciência baseada na experiência, que tem como lema “voltemos às próprias coisas”, que é feito por meio da epoché. Ou seja, quando se deixa de lado todas as crenças já existentes, para que se compreendam os fenômenos de forma pura, restando apenas a consciência, a subjetividade (REALE; ANTISERI, 2006).

A fenomenologia rejeita a ideia de que as ciências naturais podem fornecer uma descrição completa ou exaustiva da realidade. Para Husserl existem

verdades e princípios que as ciências naturais pressupõem que elas próprias não podem explicar; nem toda verdade é uma verdade científica natural. E qualquer tentativa de naturalizar essas verdades tem conseqüências desastrosas. Dessa forma, o naturalismo e objetivismo excluem aqueles problemas que são os mais candentes para o homem (REALE; ANTISERI, 2006).

### Estruturalismo

Como uma corrente epistemológica, o estruturalismo atua no sentido de encontrar as estruturas envolvidas nas atividades e relações dos seres humanos, tudo que fazem, sentem, pensam e percebem. Assim, procura evidenciar o poder explicativo das estruturas étnicas, sociais e econômicas (GIVEN, 2008).

Nesta linha, Prestes Motta (1970), ao estudar as estruturas organizacionais, argumenta que o estruturalismo é um método analítico comparativo, uma vez que pode proporcionar observações de elementos internos de uma totalidade revelada, favorecendo a comparação. Para os estruturalistas, é essencial o relacionamento das partes na formação do todo, sendo que o todo é superior à soma dos elementos. O estruturalismo, desse modo, procura desvendar estruturas invisíveis e possuidoras de intenções e manifestos, além de realizar desconstruções. É importante, além disso, diferenciar o estruturalismo da teoria de sistemas, sendo que essa última opera no âmbito funcionalista de estruturas organizacionais formais (THIRY-CHERQUES, 2006).

No contexto dos estudos organizacionais, segundo Thiry-Cherques (2006, p. 138): “Nem sempre o método estruturalista e os métodos que derivam do estruturalismo são facilmente entendidos pelos pesquisadores. Esta dificuldade

é observada no embasamento de dissertações, de teses e de pesquisas aplicadas”. Tal situação é derivada do costumeiro alinhamento dos estudos em administração à epistemologia positivista, a qual o estruturalismo se opõe, assim como aos estudos funcionalistas e à administração científica (PRESTES MOTTA, 1970; THIRY-CHERQUES, 2006).

O estruturalismo tem origem em Saussure com o estudo da linguística no começo do século XX. Posteriormente, ganhou destaque nos trabalhos de Lévi-Strauss, aproximadamente nos anos de 1950, no âmbito da teoria das organizações. Nessa mesma ciência, o estruturalismo também possui outros importantes autores, casos de Max Weber, Peter M. Brau, Michel Foucault e Pierre Bordieu (PRESTES MOTTA, 1970; THIRY-CHERQUES, 2006; GIVEN, 2008).

### Construtivismo

O construtivismo pode ser compreendido enquanto conhecimento sob a ótica da filosofia e da ciência. Sob o enfoque da filosofia é possível observar o construtivismo como uma epistemologia intermediária entre o racionalismo e o empirismo. No construtivismo todo o conhecimento se constrói através da interação do sujeito com o objeto (SANCHIS; MAHFOUD, 2007).

De um modo geral, o construtivismo passa “a ideia de que nada, a rigor, está pronto, acabado, e de que, especificamente, o conhecimento não é dado, em nenhuma instância, como algo terminado. Ele se constitui pela interação do indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por qualquer dotação prévia, na bagagem hereditária ou no meio, de tal modo que podemos afirmar que antes da ação não há

psiquismo nem consciência e, muito menos, pensamento” (BECKER, 1993. p.88).

### Hermenêutica

A hermenêutica que pode ser apresentada como ‘o compreender’ ou sendo a Teoria da Interpretação. Essa epistemologia tem sua origem na interpretação de textos sagrados no âmbito da teologia. Nos tempos modernos, contudo, a hermenêutica pode ser definida como a teoria da interpretação, apresentando como sua principal tarefa a compreensão da linguagem, seja escrita ou oral (DOMINGUES, 2004; REALE; ANTISERI, 2006).

Os hermeneutas entendem que existe um hiato entre o que é pensado e o que de fato é exposto na linguagem, o que demanda a interpretação para preencher as lacunas deixadas. Portanto, o que interessa é o problema do sentido, tanto na palavra quanto no discurso inteiro (REALE; ANTISERI, 2006).

São considerados expoentes da hermenêutica nas ciências sociais: Weber, Dilthey e Gadamer. O primeiro, embora não tenha se colocado como um hermeneuta, é considerado como tal, principalmente pelo seu trabalho na Teoria da Compreensão. Max Weber acredita que o paradigma moderno da hermenêutica está na ação racional (DOMINGUES, 2004).

Já Gadamer, entre outras contribuições, descreveu o círculo ou ciclo hermenêutico, sendo que essa obra retrata que a compreensão dos textos é realizada através da interpretação de suas partes individuais. Dessa forma, a relação entre as partes do texto e o todo resulta em círculo necessário para sua compreensão, na qual também estão envolvidos os contextos históricos e culturais. A interpretação perpassa pelo teste de hipóteses sobre o que o texto apresenta e o seu contexto, resultando na negação ou não da

hipótese. Tal ação deve se repetir até se chegar uma interpretação aparentemente adequada, uma vez que a tarefa da hermenêutica é infinita e possível. A interpretação dos textos é feita através das experiências, sendo que essas evoluem com o tempo e podem provocar releituras diferentes do mesmo texto causadas pelos ‘choques’ (REALE; ANTISERI, 2006).

### Dialética

Na abordagem de Reale e Antiseri (2006), a dialética é definida como a ciência das relações conceituais, já em Zago (2013) essa é entendida como o pensamento a partir de ideias contraditórias. Portanto, o método dialético se apropria em pensar o mundo com base nas diferenças nas esferas reais e com foco na totalidade (ZAGO, 2013).

Destacam-se os trabalhos de Hegel e de Marx como os percursos do método dialético moderno. Hegel, diante de seu caráter idealista, desenvolve a dialética sobre o movimento entre a ideia e o concreto. O jogo dos contrários é apresentado por Hegel com base na Tese, Antítese e Síntese, sendo que as duas primeiras são proposições contrárias que darão origem a uma nova proposição, a Síntese. Forma-se, portanto, com círculo com criação e destituição de teses infinitas (LIMA, 1994).

No materialismo de Marx, por outro lado, pressupõe-se um olhar totalizante do real. Procura-se analisar os diferentes elementos sociais considerando que todos estão interligados em uma mesma totalidade, sendo essa considerada como uma dinâmica em constante construção social. Destaca-se, por fim, que a dialética marxiana procura o significado do real com base também na atuação histórica das pessoas (ZAGO, 2013).

### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

---

Para atender aos objetivos da pesquisa de observar as construções epistemológicas dos estudos em administração pública no Brasil, e de como a literatura contemporânea brasileira em administração pública se utiliza das bases epistemológicas, utilizou-se a análise bibliográfica. Esta metodologia visa explicar sobre um problema por meio de referenciais teóricos publicados em documentos, nesse caso, artigos científicos (GIL, 2002). É uma metodologia “importante na produção do conhecimento científico capaz de gerar, especialmente em temas pouco explorados, a postulação de hipóteses ou interpretações que servirão de ponto de partida para outras pesquisas” (LIMA; MIOTO, 2007, p.44).

O periódico escolhido foi a Revista de Administração Pública (RAP), já que é considerada uma das melhores revistas da área, cuja missão é publicar artigos de qualidade, de preferência trabalhos empíricos que envolvam o Brasil e região ibero-americana. Considerou-se o ano de 2018 por ser o mais recente que abarcava todas as edições do respectivo ano.

Inicialmente os artigos foram separados em empíricos e teóricos. Posteriormente, criou-se uma tabela com todos os artigos para que os autores tivessem uma visão geral de todos os trabalhos. Por fim, foi feita uma leitura minuciosa de cada artigo para encontrar particularidades e aspectos que se encaixavam com as epistemologias e suas características, como colocado pelo Quadro 1.

**Quadro 1 – Epistemologias e suas características**

Epistemologias	Características
Positivismo	Objetividade; Linearidade; Instrumentalização/Quantificação; Causalidade; Supremacia do fato; Método indutivo; matematização da realidade; busca de causa e efeito; aspectos descritivos e normatizações (SILVINO, 2007).
Funcionalismo	Análise funcional; Objetivação dos fenômenos sociais; análise do indivíduo (CABRAL, 2004).
Fenomenologia	Indução da experiência; “Voltar as próprias coisas” para seu entendimento (essência); Partir de dados indubitáveis que não possam ser negados; Libertar-se de opiniões pré-concebidas; busca da essência e suspensão dos juízos (REALE; ANTISERI, 2006).
Hermenêutica	Presença do ser, compreensão, interpretação, linguagem, sentido e contexto (REALE; ANTISERI, 2006).
Estruturalismo	Demonstrar estruturas, evidenciar poder, comparação, desconstrução, contestação; filosofia sem sujeito; totalidade e interdependência; o indivíduo é analisado a partir de suas interações e não individualmente (PRESTES MOTTA, 1970; THIRY-CHERQUES, 2006; GIVEN, 2008).
Construtivismo	Sujeito e objeto não tem existência própria, a priori; a construção do conhecimento depende da interação sujeito e objeto; há estruturas objetivas independentes da consciência dos agentes (GIVEN, 2008).
Dialética	Contradições, ideais, diálogo, tese, antítese, síntese, idealismo, materialismo, totalidade, atuação histórica, construção social (ZAGO, 2013; REALE; ANTISERI, 2006).

Fonte: elaborado pelos autores.

A pesquisa resultou no encontro de 54, dos quais 35 eram empíricos, 10 teóricos/empíricos e 9 teóricos. Para a análise, utilizaram-se apenas os empíricos e teóricos empíricos, já que a pesquisa tem por objetivo o uso das epistemologias. Assim, foi analisado um total de 45 artigos. Os resultados obtidos encontram-se dispostos no tópico seguinte.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Desvendando o Uso das Epistemologias por trás dos trabalhos da RAP em 2018

Considerando a Revista de Administração Pública (RAP) como uma das mais relevantes no âmbito das publicações científicas em administração pública no Brasil, procurou-se neste estudo compreender em qual sentido caminham os artigos dessa revista no que tange às formas de

construção do conhecimento, ou seja, quais são as epistemologias existentes nos trabalhos publicados na RAP em 2018.

A partir do Quadro 1 e do referencial teórico, os 45 artigos empíricos da RAP foram analisados com base nas suas características, sendo essas de construção dos argumentos, formas de coletas de dados, métodos de análises de dados e estruturas de construção dos saberes.

Posteriormente, os mesmos foram classificados como possuidores de uma ou mais epistemologias entre as debatidas no referencial teórico deste trabalho:

Positivismo/Funcionalismo, Fenomenologia, Estruturalismo, Construtivismo, Hermenêutica e Dialética (TABELA 1).

**Tabela 1- Artigos analisados e suas classificações epistemológicas**

Ed.	Título	Epistemologias
1	Análise das políticas de desagregação e inclusão social no contexto espanhol	Positivismo/funcionalismo e Hermenêutica
1	Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Positivismo/funcionalismo
1	Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental	Positivismo/funcionalismo e Estruturalismo
1	Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil	Ensaio Teórico
1	Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos	Positivismo/funcionalismo e Hermenêutica
1	Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas	Positivismo/funcionalismo
1	Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios	Positivismo/funcionalismo
1	Construção de um índice de desenvolvimento sustentável e análise espacial das desigualdades nos municípios cearenses	Positivismo/funcionalismo
2	Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia	Construtivismo e Dialética
2	Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas	Hermenêutica
2	A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde	Hermenêutica e Construtivismo
2	A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul	Hermenêutica e Construtivismo
2	Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil	Positivismo/funcionalismo
3	Participação e miséria brasileira: o participacionismo nas condições de possibilidade do capitalismo no Brasil	Ensaio Teórico
3	A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios	Positivismo/funcionalismo
3	Medindo a pobreza multidimensional do estado de Minas Gerais, Brasil: olhando para além da renda	Positivismo/funcionalismo
3	Os fatores determinantes da participação na produção coletiva de ideias para solução de problemas públicos	Positivismo/funcionalismo
3	Pesquisando esferas públicas (seletiva e subalternas): contribuições da análise crítica de gêneros	Ensaio Teórico
3	Uma análise dos antecedentes da confiança no líder numa unidade policial de operações especiais	Positivismo/funcionalismo
3	Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências	Positivismo/funcionalismo e Hermenêutica
3	Recursos, inovação e desempenho em tribunais do trabalho no Brasil	Positivismo/funcionalismo
3	Celso Furtado: um economista a serviço da gestão pública (1943-1964)	Construtivismo e Dialética
3	As narrativas fundamentais do mito do desenvolvimento econômico e o neodesenvolvimentismo brasileiro	Ensaio Teórico
3	A economia de bens simbólicos e a criação de um ambiente favorável à doação: uma análise das campanhas de incentivo à doação de órgãos e tecidos	Hermenêutica e Estruturalismo
4	Redes sociais na produção científica em administração pública da saúde no Brasil	Positivismo/funcionalismo
4	Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto	Positivismo/funcionalismo e Hermenêutica
4	Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois	Positivismo/funcionalismo
4	O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city	Positivismo/funcionalismo

4	Inclusão financeira de populações ribeirinhas: avaliação de impacto da Agência Barco	Positivismo/funcionalismo e Hermenêutica
4	Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet	Positivismo/funcionalismo
4	Influência da corrupção nos gastos das empresas estatais	Positivismo/funcionalismo
4	Os sentidos da pesquisa sobre corrupção	Ensaio Teórico
5	Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT	Positivismo/funcionalismo
5	Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira	Positivismo/funcionalismo
5	Estado, formação de gestores e a pós-graduação em administração brasileira: o caso do PNTE	Hermenêutica
5	Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012	Positivismo/funcionalismo
5	Os Relatórios do Desenvolvimento Humano publicados entre 2000 e 2005 e a construção de uma agenda pública sobre as despesas militares	Hermenêutica
5	O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo	Positivismo/funcionalismo
5	Investimentos públicos, competitividade e desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros	Positivismo/funcionalismo
5	A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano	Positivismo/funcionalismo
5	Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo	Positivismo/funcionalismo
5	A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública	Ensaio Teórico
6	A cidade e o urbano como espaços do capital e das lutas sociais: notas sobre a duradoura contribuição de Henri Lefebvre	Ensaio Teórico
6	A consolidação do termo direito à cidade na cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: uma articulação hegemônica?	Fenomenologia e Construtivismo
6	Contradições na organização do espaço habitacional de uma favela paulistana	Hermenêutica
6	O “Caso Heliópolis” e a disputa pela política urbana no Brasil	Fenomenologia e Estruturalismo
6	“De volta à cidade, sr. cidadão!” — reforma psiquiátrica e participação social: do isolamento institucional ao movimento antimanicomial	Ensaio Teórico
6	Reflexões sobre democracia participativa na América Latina	Ensaio Teórico
6	A influência do contexto na implantação de um projeto de cidade inteligente: O caso Cidade Inteligente Búzios	Hermenêutica
6	“Ruim com ela, pior sem ela”: o desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas	Positivismo/funcionalismo
6	Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará	Positivismo/funcionalismo
6	Fatores de competitividade dos municípios brasileiros: proposta de modelo de análise	Positivismo/funcionalismo
6	Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão	Positivismo/funcionalismo
6	Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública	Positivismo/funcionalismo

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa

Optou-se por discutir os trabalhos, em um primeiro momento, com base na divisão entre as seis edições da RAP em 2018, sendo que tal recorte pode favorecer as reflexões. Além disso, observa-se que algumas edições, em especial as edições temáticas (dois e seis), possuem inclinações relativamente heterogêneas em relação às demais, o que pode afetar as análises epistemológicas. Na Tabela 2 está presente a quantidade de artigos empíricos, além do número de ocorrência de cada epistemologia por edição da RAP em 2018.

Em relação à primeira edição da RAP em 2018, verificou-se a hegemonia dos estudos com vertente epistemológica positivista. Major (2017) argumenta que os estudos positivistas tratam a realidade como algo concreto, objetivo e separado da presença do investigador. Observou-se que todos os 7 artigos tiveram algumas das características marcantes do positivismo, dentre as quais destaca-se a materatização da realidade e a construção de modelos descritivos baseados em teorias (SILVINO, 2007).

No transcorrer desses artigos, porém, foram observadas outras características que merecem destaque. Três dos sete artigos da primeira

edição podem ser classificados também como funcionalistas, ao passo que, como afirma Cabral (2014), possuem foco em análises funcionais. Foram verificadas análises de efetividade em processos de compras públicas, avaliação de indicadores fiscais em processos de planejamento, controle e transparência em órgãos públicos e a construção de índices e modelos na gestão pública direcionada ao desenvolvimento sustentável.

Ademais, ressalta-se que dois dos sete estudos também desenvolveram conhecimento a partir da epistemologia hermenêutica. Na visão de Reale e Antiseri (2006), os hermeneutas apresentam a existência de um hiato entre o que é pensado e exposto na linguagem, por isso procuram entender o sentido com base na interpretação e no contexto. Assim, a hermenêutica foi utilizada por um artigo que analisou as afirmações de ciganos habitantes de favelas na Espanha e em outro trabalho com a finalidade de interpretar entrevistas com gestores públicos.

Ainda na edição 1, um dos artigos trabalhou, mesmo que de forma não declarada, com a epistemologia estruturalista, ao utilizar a pesquisa de campo e a realização de comparações na

**Tabela 2 – Artigos Empíricos da Revista de Administração Pública (RAP) em 2018, por edição.**

Ed.	N. Artigos Empíricos	Positivismos/ Funcionalismo	Fenomenologia	Hermenêutica	Estruturalismo	Construtivismo	Dialética
1	7	7	0	2	1	0	0
2*	5	1	0	3	0	3	1
3	8	6	0	2	1	1	1
4	7	7	0	2	0	0	0
5	9	7	0	2	0	0	0
6*	9	5	2	2	1	1	0
<b>Total</b>	45	33	2	13	3	5	2

Fonte: elaborada pelos autores.

\*: edições temáticas

Observação: cada artigo pode apresentar uma ou mais epistemologias.

análise da comunicação na gestão governamental. Para Prestes Motta (1970), o estruturalismo é um método analítico comparativo que pode favorecer observações internas de uma totalidade, ajudando a desvendar estruturas invisíveis.

A edição 2 da RAP em 2018, que apresentou como temática especial “Atores, mecanismos e direções da difusão de políticas”, teve destaque para as epistemologias construtivismo e hermenêutica, com 3 ocorrências de cada e total de 5 artigos empíricos. A construção de conhecimento pela epistemologia hermenêutica foi verificada a partir de trabalhos que se utilizaram de análises documentais e entrevistas, sendo que a hermenêutica, como teoria da interpretação, atua na compreensão tanto da linguagem escrita como da linguagem oral (DOMINGUES, 2004).

A epistemologia construtivista, por sua vez, compreende, segundo Given (2008), que a construção do conhecimento depende da interação entre o sujeito e o objeto, estando a consciência do pesquisador presente na formação do conhecimento. Portanto, em três trabalhos os pesquisadores tiveram relevante participação na formação do conhecimento em estudos sobre a implementação de ciclovias em São Paulo, na análise sobre governança migratória na América do Sul e na transferência de políticas públicas em países do MERCOSUL. Nesse contexto, foram observadas análises baseadas em observações participantes em espaços estratégicos e interações com atores na implementação de políticas públicas.

Em um dos três artigos que envolveram o construtivismo, também foi observada a epistemologia dialética, a partir de análises de mecanismos causais e fatos históricos, além de oposições entre ideias, sendo essa última uma das principais características da dialética,

conforme argumenta Zago (2013). Os autores desse artigo definem o estudo como “pós-positivista”. Por fim, verificou-se ainda nesta segunda edição da RAP 2018, um artigo de epistemologia positivista, no qual estiveram presentes análises estatísticas descritivos e comparação de aspectos normativos, visando comparar quantitativamente os textos constitucionais em âmbito estadual e federal no Brasil.

Na edição 3 da RAP, novamente se observa a predominância de artigos com epistemologia positivista, sendo sua ocorrência observada em seis dos oito artigos da edição. Desse modo, ressalta-se o uso de análise de legislações, a construção do diagrama de Venn, análises de amostras com matematização da realidade e de indicadores. Ademais, existiram construções de modelos, testes de hipóteses e análises de causalidade. Associadas, também foram observadas características funcionalistas em estudos que procuraram, a partir de metodologias específicas, rastrear processos e analisar eficiência.

Verificam-se, além disso, características hermenêuticas em trabalhos que procuraram compreender entrevistas semiestruturadas e análises de discursos e símbolos sobre ações publicitárias de organizações que atuam com doação e transplantação de órgãos e tecidos no Brasil. Com o mesmo objetivo, foram obtidas características da epistemologia estruturalista na busca em desmistificar o tema transplante de órgãos e entender os mecanismos intrínsecos envolvidos. Tais aspectos apresentam conformidade com a visão de Given (2008), segunda a qual o estruturalismo objetiva evidenciar o poder explicativo de estruturas étnicas, sociais e econômicas.

Por fim, existiu na edição 3 um trabalho que analisou a obra de Celso Furtado, grande

economista brasileiro, para a gestão pública. Para a construção de tal objetivo, aplicou-se tanto a epistemologia construtivista quanto a dialética, pelas características relação ser-objeto e levantamento histórico e a oposição de ideias, respectivamente (SANCHIS; MAHFOUD, 2007; ZAGO, 2013).

Já no que tange a edição 4, observou-se apenas trabalhos que se posicionaram com um viés positivista e hermenêutico. Do total de nove artigos, sete se apresentaram positivistas. Destes, a maioria se utilizou de metodologias quantitativas, tais como estatísticas descritivas, análise de agrupamentos, regressão logística, análise fatorial, análise de correspondência, diferença em diferença e testes de normalidade. Assim, foi possível perceber nesses trabalhos que os autores se utilizam da objetividade, instrumentalização e matematização da realidade para explicação de seus objetos de estudo, o que os torna, como colocado por Silvino (2007), característicos da epistemologia positivista.

Além disso, dois desses artigos positivistas também foram denominados hermenêuticos. O primeiro utilizou da análise de conteúdo na formação da descrição dos elementos do orçamento aberto. No segundo foram coletados dados por meio de observação direta e entrevistas com clientes e funcionários da Agência Barco na ilha de Marajó, os quais foram analisados por meio de análise léxica e de conteúdo. E por fim, as categorias obtidas foram interpretadas. Portanto, como procuram entender o sentido, com base na interpretação e no contexto, também possuem um viés hermenêutico (REALE; ANTISERI, 2006).

Na edição 5 foram encontrados nove artigos empíricos, sendo novamente a maioria positivistas (7) e utilizando-se de métodos quantitativos como na edição anterior. Além desses, dois foram denominados hermeneutas.

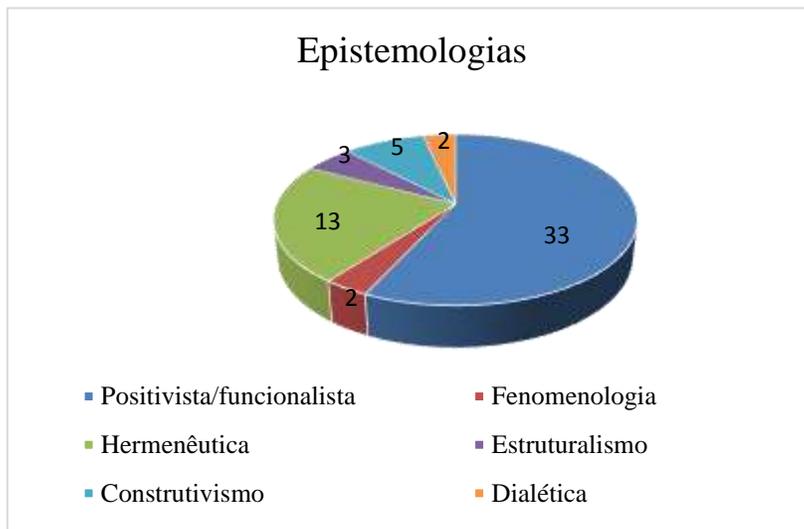
No primeiro foram utilizados métodos históricos: diálogo com a historiografia e análise documental. A análise documental escrita segue um ritual de perguntas por parte do pesquisador para situar o documento trabalhado na época na qual foi produzido.

O segundo artigo hermeneuta trata-se de uma pesquisa documental. No transcorrer do texto o autor demonstra que a pesquisa procura fazer uma relação entre o texto e o contexto, ele busca entender o significado político das proposições contidas nos relatórios e o contexto histórico em que estavam inseridos. Essas abordagens para o alcance dos objetivos dos artigos trouxeram, portanto, um sentido hermenêutico para as pesquisas.

Por fim, na edição 6, que apresentou como temática especial “Políticas Públicas e a Cidade”, foi possível encontrar trabalhos com as epistemologias positivista (5), fenomenologia (2), hermenêutica (2), estruturalismo (1) e construtivismo (1). Diferente dos anteriores, os artigos positivistas desta edição possuem metodologias quali-quanti.

Quanto aos artigos considerados fenomenológicos, o primeiro possui uma metodologia reflexiva com objetivo de analisar os fenômenos e processos sociais, a partir de suas relações. Este foi denominado também construtivista, pois os autores deixam claro que a metodologia reflexiva torna possível que os achados da pesquisa estejam relacionados com a visão de mundo dos autores (SANCHIS; MAHFOUD, 2007).

Quanto ao segundo, o autor adere uma combinação de análise estrutural com fenomenológica, admitindo uma compatibilidade entre essas análises, isto é, “que parte da inteligibilidade das práticas microssociais é explicada pelo contexto histórico em que se inserem” (DA SILVA, 2018, p. 1075).



**Figura 1:** Epistemologias vigentes nos artigos empíricos publicados pela RAP em 2018.

Fonte: elaborada pelos autores.

(\*) Destaca-se que cada artigo pode apresentar uma ou mais epistemologias.

### A Construção do Conhecimento Científico na Administração Pública: Análise da RAP em 2018

O presente estudo apresentou a seguinte questão de pesquisa: Assim como na administração, os estudos científicos em administração pública são majoritariamente positivistas/funcionalistas? Nesse contexto, procurou-se observar, por meio dos artigos da RAP em 2018, as epistemologias que mais se destacam na produção do conhecimento científico em administração pública.

Como pode ser observado na Figura 1, a epistemologia que mais se destacou foi a positivista/funcionalista, sendo esta seguida pelas epistemologias hermenêutica, construtivista, estruturalista, fenomenologia e dialética, respectivamente.

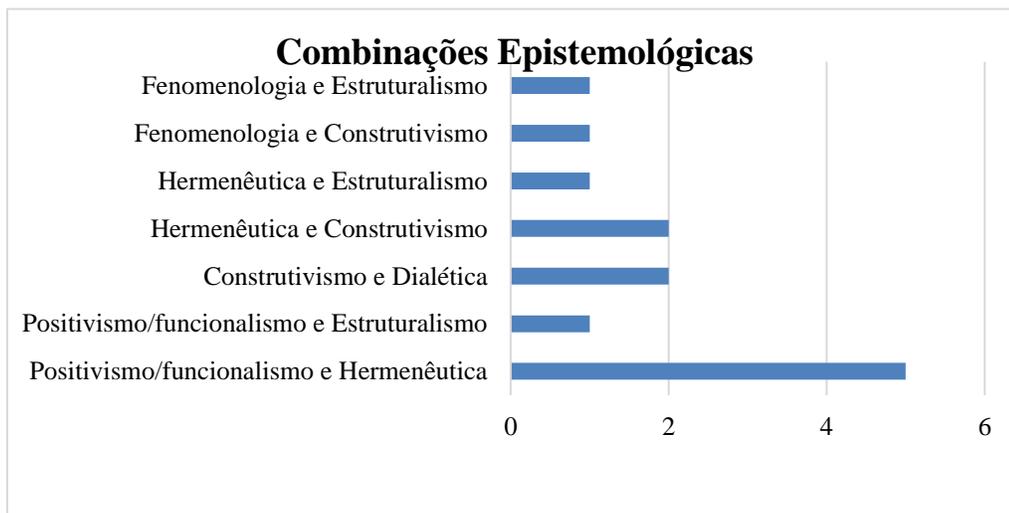
Pode-se afirmar, desse modo, que nas edições da RAP de 2018, os estudos em administração pública seguiram o mesmo caminho apresentado por Thiry-Cherques (2006) e Santos (2017) para a administração e teoria das organizações nas quais

há hegemonia dos estudos positivistas/funcionalistas. Tal predominância foi explicada por Ottoboni (2009) pela raiz positivista/funcionalista do campo prático administrativo. Os resultados, assim, se construíram pela grande existência de estudos de racionalidade objetiva publicados na RAP 2018, os quais apresentam a primazia de investigar a eficiência e eficácia na gestão pública.

Entende-se que tal vertente da epistemologia positivista/funcionalista corrobora com sua hegemonia observada. O reconhecimento da multiplicidade de métodos que as diversas epistemologias possuem, contudo, consiste em um caminho importante para o pesquisador compreender que, como retrata Domingues (2004), o positivismo também é importante para o desenvolvimento dos estudos em ciências sociais, assim como o entendimento de que esse pressupõe um método de raciocínio e jamais uma verdade, o que também se aplica às racionalidades subjetivas das epistemologias que

se utilizam da ativação do ser, como aborda Sartre (2015).

Por meio da Figura 2 é possível constatar as diferentes combinações epistemológicas encontradas nos artigos (APÊNDICE A). Tanto a fenomenologia quanto a hermenêutica foram observadas em conjunto com o estruturalismo e o construtivismo. Por sua vez, o construtivismo foi adotado concomitantemente à dialética. E por fim, a epistemologia positivista predominou em combinação à hermenêutica.



**Figura 2:** As combinações Epistemológicas vigentes nos artigos empíricos publicados pela RAP em 2018.  
Fonte: elaborada pelos autores. Destaca-se que cada artigo pode apresentar uma ou mais epistemologias.

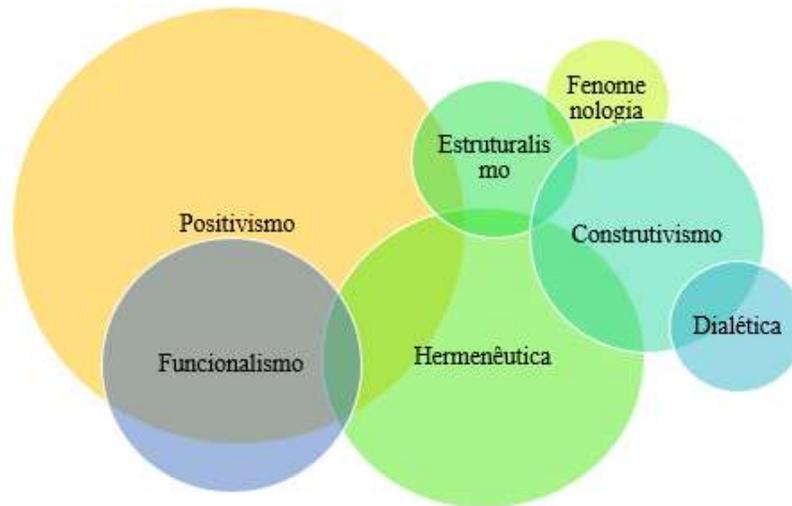
Não foi possível encontrar na literatura a explicação para as combinações entre as epistemologias, no entanto, como observado nesse trabalho, a realidade pode ser analisada de diferentes perspectivas. As buscas e escolhas por uma epistemologia ou outra depende do viés do autor e de seu objetivo com a pesquisa. Como colocado por Zago (2013, p.122), “a realidade é infinitamente mais complexa do que a capacidade humana de descrevê-la e pensá-la”.

Pode-se ressaltar, ademais, que algumas epistemologias possuem características convergentes e até mesmo complementares, em alguns casos. Portanto, a hermenêutica como teoria da interpretação pode possuir aspectos relevantes para completar pesquisas com predominâncias de outras epistemologias, caso comum em pesquisas de maior viés positivista que, em alguns casos, se utilizam de análises de conteúdo com modelos de ação, mas que em algum momento necessitam entender lacunas deixadas entre a linguagem e o sentido expressado pelo entrevistado.

Da mesma forma, o construtivismo, o qual segundo Given (2008) tem origem da relação sujeito-objeto, pode apresentar espaço para que outras epistemologias, com características interpretativas e subjetivas convergentes sejam concomitantemente adotadas. Assim, torna possível que a

adoção conjunta contribua para a construção do conhecimento, a exemplo da relação construtivismo e dialética observada duas vezes neste estudo.

Na Figura 3, por fim, construiu-se uma relação entre as epistemologias dos artigos analisados, sendo que os tamanhos aproximados dos círculos representam a quantidade de artigos encontrados por epistemologia e a intercepção entre os mesmos compreende as epistemologias que foram observadas em conjunto em alguns artigos.



**Figura 3:** Concentração epistemológica e as relações entre as epistemologias presentes em artigos empíricos publicados pela RAP em 2018.

Fonte: elaborada pelos autores.

Com a Figura 3, dessa forma, objetivou-se apresentar de forma ilustrativa os resultados deste estudo, no que concerne a predominância epistemológica na RAP em 2018 e as combinações entre as epistemologias. Assim, entende-se que tais combinações podem ser resultados de complementariedades ou convergências entre elas, e, por outro lado, a não relação ou não intercepção podem expor as divergências entre as epistemologias na administração pública contemporânea.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou, por meio de uma revisão bibliográfica, observar as construções epistemológicas dos estudos em administração pública no Brasil, a partir da análise de trabalhos publicados na RAP em 2018. Além disso, compreender, com base na mesma revista, como a literatura contemporânea brasileira em administração pública se utiliza das bases epistemológicas, seja a sua utilização realizada de forma declarada ou não-declarada.

Pelos resultados, observou-se que a maioria dos estudos em administração pública, anexados à RAP, foram artigos positivistas. Estes analisaram a otimização (eficiência e eficácia) no serviço público, utilizaram-se da objetividade, instrumentalização, busca de causa e efeito, além da tentativa de matematização da realidade, na maioria deles. Ou seja, fato que afirma a questão de pesquisa deste trabalho e estudos anteriores que demonstram a abrangência dessa epistemologia em trabalhos contemporâneos. Foram encontrados, em menor quantidade, trabalhos que abordaram outras epistemologias: hermenêutica, construtivista, estruturalista, fenomenologia e dialética. Destaca-se que algumas epistemologias apresentaram-se concomitantemente em um mesmo artigo.

Portanto, acredita-se que não se deve questionar um método em detrimento do outro, mas entender o reconhecimento de sua multiplicidade. É fundamental que o pesquisador esteja disposto a tentar entender sua relação com a realidade, evitando a separação total do contexto no qual está inserido, já que o sujeito

nunca estará aquém da sua realidade. É preciso entender também que a busca por conhecimento pressupõe um método de raciocínio, e jamais uma verdade. Qualquer entendimento é sempre mais limitado que a realidade em si.

É necessário pontuar, contudo, que esta revisão não buscou esgotar a literatura, uma vez que limitou seu foco a artigos publicados em apenas um periódico. Assim, ressalta-se que algumas revistas podem possuir maior inclinação a determinados temas e epistemologias. Em trabalho futuro, dessa forma, sugere-se analisar outra (as) revista (as) e realizar comparações entre elas. Por outro lado, a RAP apresenta edições temáticas nas quais são evidenciadas mudanças em relação à predominância epistemológica, o que foi relevante para a qualidade das análises realizadas neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

---

- BARRIOS, E. V.; PIEDRAHITA, E. J. La epistemología del poder en el management clásico/racionalista. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 15, n. 4, p. 751-767, 2017.
- BECKER, F. O que é construtivismo. Ideias. São Paulo: FDE, n.20, p.87–93, 1993.
- CABRAL, A. A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim. *Cadernos Ebape. br*, v. 2, n. 2, p. 01-15, 2004.
- DA SILVA, H. F. R. O “Caso Heliópolis” e a disputa pela política urbana no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1073-1089, 2018.
- DENHARDT, R. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DOMINGUES, I. *Epistemologia das ciências humanas: positivismo e hermenêutica*. Tomo1. Edições Loyola, 2004.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIVEN, L. M. (Editor). *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Volumes 1 & 2, Sage Publications Ltd, 2008.
- HENDRICKS, V. F. *Mainstream and Formal Epistemology*. Cambridge University Press, 2006.
- JENSEN, J. S. Introdução: temas epistemológicos para o estudo da religião. *Rever*, Ano 13, No 02, Jul/Dez 2013.
- LIMA, C. R. V. C. Carta sobre dialética: o que é dialética? *Síntese Nova Fase*, Belo Horizonte, v. 21, n. 67, 1994.
- LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, p. 37-45, 2007.
- MAJOR, M. J. O positivismo e a pesquisa ‘alternativa’ em Contabilidade. *Revista Contabilidade & Finanças-USP*, v. 28, n. 74, p. 173-178, 2017.
- OTTOBONI, C. Perspectivas de triangulação entre diferentes paradigmas na pesquisa em Administração. In: XXXIII EnANPAD - Encontro Nacional da ANPAD, 2009, São Paulo. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2009.
- PRESTES MOTTA, F. C. O Estruturalismo na Teoria das Organizações. *Revista de Administração de Empresas*. Vol.10 no.4 São Paulo Oct./Dec. 1970.
- REALE, G.; ANTISERI, D. *História da filosofia, 6: de Nietzsche a Escola de Frankfurt* 1 G. Reale, D. Antiseri: [traduplo Ivo Storniolo]. - São Paulo: Paulus, 2006.
- RIBEIRO, J. *O que é positivismo*. Brasiliense, 2017.
- SANCHIS, I. P.; MAHFOUD, M. Interação e construção: o sujeito e o conhecimento no construtivismo de Piaget. *Ciênc. cogn.*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 165-177, nov. 2007.
- SANTOS, E. L. O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. *Cad. EBAPE.BR*, v. 15, nº 2, Artigo 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2017. *Cad. EBAPE.BR*, v. 15, nº 2, Artigo 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2017.

SARTRE, J. P. O que é subjetividade?[tradução Estela dos Santos Abreu]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

SERVA, M. Epistemology of Administration in Brazil: State of the Art. Cadernos EBAPE. BR, v. 15, n. 4, p. 741-750, 2017.

SILVINO, A. M. D. Epistemologia positivista: qual a sua influência hoje?. Psicologia Ciência e Profissão, v. 27, n. 2, p. 276-289, 2007.

THIRY-CHERQUES, H. R. O Primeiro Estruturalismo: Método de Pesquisa para O Primeiro Estruturalismo: Método de Pesquisa para as Ciências da Gestão. Revista de Administração Contemporânea. v. 10, n. 2, Abr./Jun. 2006.

ZAGO, L. H. O método dialético e a análise do real. Kriterion: Revista de Filosofia, v. 54, n. 127, p. 109-124, 2013.