

MODELO RACIONAL DE ORGANIZAÇÃO

Teoria Geral da Administração Pública

Robert B. Denhardt

Disciplina:
Governo Eletrônico/EGC/UFSC
Professores:
Dr. Aires Rover e Dr. Denilson Sell
Equipe:
David Lemos, Luiza Boeger, Ricardo Campos
Trimestre:
2012-3



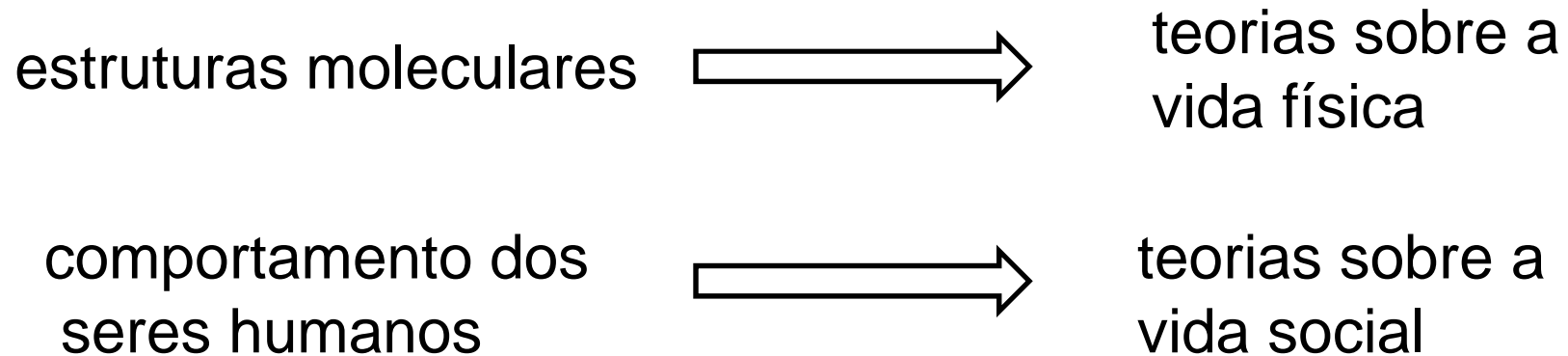
UMA CIÊNCIA DO COMPORTAMENTO HUMANO

Ciência do comportamento humano

versus

Abordagem genérica: pública e privada

UMA CIÊNCIA DO COMPORTAMENTO HUMANO



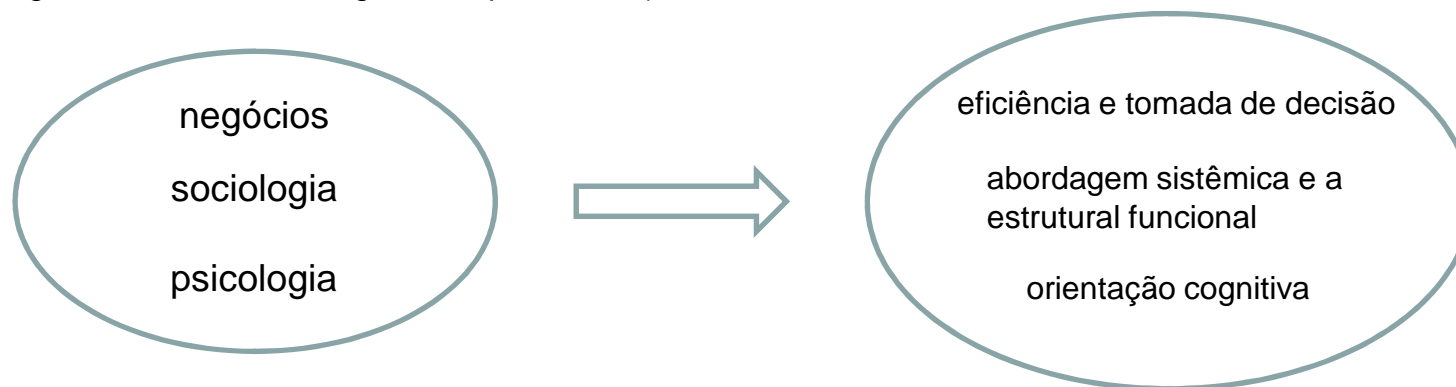
Objetivo:

Manter a integridade (objetividade) do processo de pesquisa

A ABORDAGEM GENÉRICA DA ADMINISTRAÇÃO

- Regularidade no comportamento humano = exercício do poder independe do contexto;
- Comportamentos parecidos entre organizações públicas e privadas;
- Comportamentos diferentes entre organizações grandes e pequenas

(artigo de Simon; Smithburg e Thompson, 1950)



OS PROVÉRBIOS DA ADMINISTRAÇÃO

- **Herbert Simon (1946) critica às teorias precedentes:**
 - **especialização x comando;**
 - **comando x liderança especializada;**
 - **controle x níveis de organização e organização por propósito,**
 - **processo, clientela e lugar x controle.**
- ... a teorias administrativas, até então, falavam sobre autoridade, centralização, amplitude de controle e função sem se preocupar com as definições operacionais para esses termos.
- “ A teoria da Administração está interessada em como se deve construir e operar uma organização para que ela realize com eficiência o seu trabalho”

OS PROVÉRBIOS DA ADMINISTRAÇÃO

- Dahl: Eficiência e o caráter não racional do comportamento humano

**A eficiência: não poderia ser um critério neutro;
um valor, tal qual: responsabilidade individual e
moralidade democrática.**

Algumas reflexões:

- participação cidadã x eficiência em repartição pública;
- estudo da administração x nazismo (eficiente);
- responsabilidade pessoal x eficiência total;
- eficiência x fato científico;
- administração pública x administração em geral;
- valores da eficiência x valores/moralidade da democracia

“A administração pública distingue-se por seu envolvimento com as questões éticas e políticas”

OS PROVÉRBIOS DA ADMINISTRAÇÃO

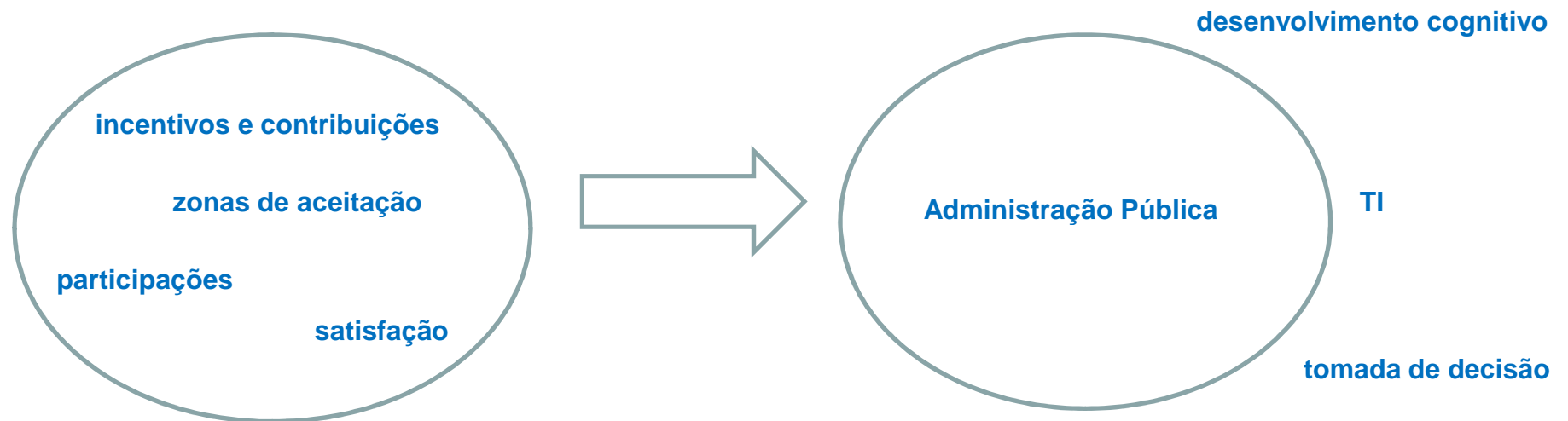
- Dahl: Eficiência e o caráter não racional do comportamento humano

Administração pública \Longrightarrow Comportamento humano

Capitalismo leva à racionalidade

... “Não podemos lograr uma ciência [da administração], criando no homem administrativo mecanizado um descendente moderno do homem racional do século 18”...

O MODELO RACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO



O MODELO RACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

- **A PERSPECTIVA POSITIVISTA**

**Visão positivista da obtenção de conhecimento
Interpretação instrumental da vida organizacional**

- **Proposições factuais: observações do comportamento manifesto ou proposições logicamente inferidas das observações**
- **As proposições factuais = enunciados ou afirmações (precisas);**
- **Enunciados de valor = como as coisas devem ser, referências por eventos desejados.**

**O uso do bom (aumenta a capacidade / eficiência);
O uso do mau (diminui a capacidade / eficiência)**

O MODELO RACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

- **O CONCEITO DE RACIONALIDADE**

O indivíduo racional é, e deve ser, organizado e institucionalizado
“a chave para termos um comportamento racional é calcular as probabilidades e daí coordenar os meios certos para um fim dado”
(Horkheimer, 1974, p. 50).

Objetivo da racionalidade  maximizar a eficiência

- Para ser racional o indivíduo deve seguir o projeto dos líderes da organização, seu “grupo de controle”

O MODELO RACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

- **O COMPORTAMENTO INDIVIDUAL**



**responsabilidade moral dos indivíduos;
compactuar/agir de acordo com os interesses das organizações;
avaliar sua permanência na organização/função de satisfação;
acatamento das decisões superiores: área de aceitação ou zona
de indiferença (Chester Barnard, 1938, p. 168).**

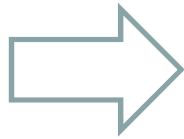
- **O HOMEM ADMINISTRATIVO**



**valores iguais: individuais e organizacionais;
julgamento individual = tomada de decisão organizacional;
desenvolvimento de hábitos de comportamento cooperativo
(Simon, Smithburg e Thompson, 1950, p.82).**

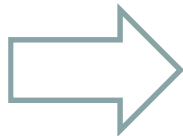
O MODELO RACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

- **ELUCIDAÇÃO DOS TERMOS**



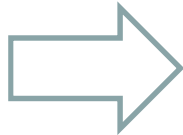
como ciência: neutra e objetiva, sem preferência de valor (ser eficiente é apenas racional) = sentido muito restrito de Racionalidade = conformidade/obediência.

- **Crítica: órgãos públicos e sociedade democrática:**



teoria da responsabilidade das organizações públicas;
teoria do papel público das corporações de gestão.

Conclusão: a teoria da administração pública atual é marcada pela aceitação dos pressupostos:



eficiência como critério de avaliação;
visão cognitiva dos indivíduos/resposta mecânica com relação ao meio.

TOMADA DE DECISÃO E FORMULAÇÃO POLÍTICA

- Processo de tomada de decisão = Essência da Administração
- Três níveis:
- Informação – Rastreamento do ambiente para identificar oportunidades;
- Design – Descobrir/desenvolver cursos alternativos de ação;
- Escolha – Seleção da alternativa de maior chance de sucesso.

- **Ideal para o tomador de decisão** -> Modelo econômico clássico (Informação dos objetivos + alternativas possíveis à disposição para maximizar lucro, satisfação, etc)
- Realidade: Raros os casos de conhecimento completo para tomada de decisões, incluindo as prováveis consequências das ações. “O homem administrativo reconhece os limites de sua capacidade para um comportamento racional”

Homem Administrativo X Homem Econômico

- Em contraste com o ‘homem econômico’, o ‘homem administrativo’ procura antes de ‘satisfazer’ (descobrir soluções satisfatórias) do que ‘maximizar’.

Homem administrativo:

– Faz escolhas sem primeiro examinar alternativas de comportamento possíveis e sem determinar de fato e estas são as disponíveis; Toma decisões com regras práticas.

“Embora o ‘homem administrativo’ não atinja o comportamento ideal do ‘homem econômico’, ele faz o melhor que pode com o que tem”.

O MÉTODO INCREMENTAL DE LINDBLOM

Destaca dois efeitos na discussão de Simon sobre tomada de decisão:

- 1. Muda o foco do nível político para o operacional;**
 - 2. Tensão entre o comportamento racional e o real, nos sistemas humanos.**
- Lindblom esboçou duas abordagens para tomada de decisão política:**
 - a) Método racional-abrangente – Prioriza valores relevantes, escolha de objetivo, lista de propostas para poder definir a melhor alternativa;**
 - b) Método das ‘sucessivas comparações limitadas’ – Mais vantagens na política democrática. Define em acordo ‘os valores eleitos com os instrumentos escolhidos para alcançá-los’.**

ASPECTOS DO MÉTODO INCREMENTAL

Por haver choque entre valores na política pública, estes devem ser enunciados nas políticas particulares.

Já que o administrador está interessado na diferença marginal entre duas ou mais propostas para uma política, numa dada situação, “quando ele, finalmente, se decide por um dos dois valores marginais, ele o faz mediante a escolha de uma das propostas políticas” (LINDBLOM, 1959, p. 83).

Esta abordagem ressalta a importância dos envolvidos acordarem o que é fundamental e oferecer variações de importância secundária.

ASPECTOS DO MÉTODO INCREMENTAL

Abordagem incremental ajuda o políciemaker a seguir os objetivos de produzir acordos entre interesses concorrentes.

“Segundo o método das sucessivas comparações limitadas, o teste está na concordância sobre a política em si, e esta continua sendo possível, mesmo quando não há acordo em torno dos valores” (p. 83).

TRÊS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

Modelo de decisão clássica ou ator racional – É o mais utilizado, porém é o que apresenta sérias deficiências. Envolve objetivos, alternativas, análise e opta pela que maximiza objetivos. Enfoca os meios ao invés dos fins, no processo de tomada de decisão.

Modelo do processo organizacional – Baseia-se que são poucas as decisões públicas importantes de forma exclusiva. Mesmo escalões elevados dependem de conversa com diversos órgãos para tomada de decisão. Requer conhecimento de como as várias divisões organizacionais geram produtos para a política em questão. Menor interesse no atingimento das metas e maior interesse em operar em um conjunto de restrições negociadas nas divisões.

Modelo da política governamental – Reconhece políticas governamentais importantes que não são produzidas por atores racionais individuais.

“[O que] move as peças de xadrez não [são] simplesmente as razões favoráveis a um curso de ação, ou as rotinas da organização que sancionam uma alternativa, mas o poder e habilidade dos proponentes e adversários da ação em questão’ (ALISSON, 1971, p. 145).

SISTEMAS FECHADOS x SISTEMAS ABERTOS

Afastamentos:

Menor ênfase à decisão racional

Maior atenção aos fatores ambientais

Isso acontece por mudar o foco das decisões individuais para decisões políticas fundamentais.

ESTRATÉGIAS PARA ESTUDAR ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS

Estratégia de sistema fechado → eficiência na consecução dos objetivos

→ empregar recursos de forma racional = mecanismos de controle para reduzir a incerteza.

Ex.: A adm. científica de Taylor; A gestão adm. de Gulick e Urwick; partes do modelo racional de adm. de Simon

Estratégias de sistema aberto → sem o conhecimento completo de todas as variáveis que possam vir a influenciar a organização;
não podemos prever e controlar suas influência

→ deve-se cultivar a expectativa de surpresa ou de incerteza

ABORDAGEM DE SISTEMA ABERTO PARA ANÁLISE ORGANIZACIONAL

As organizações assumem características sociológicas que ultrapassam o interesse da racionalidade ou por eficiência do sistema fechado.

Os membros da organização resistem por serem tratados como meios e tendem a participar e contribuir no processo de experiências e desejos.

As organizações não escapam dos fatores “não racionais” por participar da interação dos partidos, grupos de interesse e outros órgãos.

...a estabilidade das relações informais dentro da organização, uma necessidade que é atendida com o desenvolvimento de mecanismos informais que podem acomodar as diferenças individuais observadas anteriormente (SELZNICK, 1949, p. 252).

O PROCESSO DE COOPTAÇÃO

- A cooptação é definida como o “processo de incorporar novos integrantes à estrutura de liderança ou de definição das políticas de uma organização, como um meio de afastar ameaças à sua estabilidade ou existência” (1949, p. 13).
- Quando acontece a transição da gestão administrativa para a liderança institucional, o executivo depara-se com valores e sentido as ações dos membros envolvidos da organização que não havia anteriormente.
- Estas ações são críticas, merece atenção ao foco do grupo e ao desenvolvimento do caráter da organização. O executivo precisa criar relações efetivas com os integrantes do ambiente.

O IMPACTO DOS FATORES AMBIENTAIS

- Kaufmann (1960) – Problema da “integração administrativa”
- Procurou examinar os fatores fora do alcance organizacional que poderiam levar os funcionários de campo a se desviarem do caminho prescrito da organização e os fatores poderiam ser usados pela organização para lograr maior consistência.
- Em uma organização, sempre existe a possibilidade de discrepâncias substanciais entre a política anunciada e as ações realizadas. Em nível institucional, a organização tem saber lidar com alto grau de incerteza.

O IMPACTO DOS FATORES AMBIENTAIS

- Serviço Nacional de Florestas (E.U.A) e as técnicas de integração
 - Uso de artifícios incrementais
 - Identificação e combate a desvios
 - Estímulo a certo grau de conformidade

(Em anos recentes, o Serviço de Florestas adotou uma abordagem mais descentralizada, e de *empowerment* para a organização e administração. Hoje, com certeza Kaufmann teria conclusões bem diferentes).

INTEGRAÇÃO DAS ABORDAGENS DE SISTEMA ABERTO E DE SISTEMA FECHADO

- James Thompson procura reconciliar as abordagens de sistema fechado e sistema aberto, a partir de três níveis organizacionais de responsabilidade e controle: **técnico, gerencial e institucional.**
- Nível técnico -> lógica do sistema racional de sistema fechado (eliminar incertezas)-> haveria maior racionalidade técnica e conseqüentemente eficiência;
- Nível institucional -> neste nível a organização precisa lidar com alto grau de incerteza. Nesse caso, os fatores ambientais (sobre os quais a organização não tem controle) se mostram os mais difíceis , e a lógica do sistema aberta é a mais apropriada.
- Cabe ao nível gerencial realizar um trabalho permanente entre essas posições.

CONCLUSÃO

(Denhart, p. 21)

- Neste capítulo foram apresentados o modelo racional de administração e algumas questões geradas pelo modelo racional. Convém concluí-lo, chamando a atenção novamente para a durabilidade do modelo racional. [...] Na verdade [...] o modelo racional parece ser a única abordagem lógica para se entender as organizações. No entanto, atualmente estão se desenvolvendo certas abordagens que começam a desafiar [...] o próprio modelo racional, objeto do capítulo V.

**AGRADECEMOS A
ATENÇÃO!**

Florianópolis, 13 de novembro de 2012.