

DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral de Administração Pública**. 5.ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2008, cap. III

Resumos e exertos por: Lucio Eduardo Darelli¹
darelli@gmail.com

CAPÍTULO III - HERANÇA POLÍTICA: DE WILSON A WALDO

Abordagens científicas à administração

Princípios científicos

A concepção particular de ciência que veio a dominar o estudo da administração, no meio do século 20, era limitada em sua compreensão da vida organizacional. Mas, de qualquer modo, o interesse pelo desenvolvimento de uma ciência da administração foi e continua sendo um interesse particular dos estudiosos de administração pública.

Definição de Ciência

Havia uma abordagem implícita de ciência na administração científica. O próprio Taylor ofereceu a seguinte explicação para o uso do termo *ciência*, em testemunho a uma Comissão do Congresso. Fez-se uma objeção muito séria ao uso da palavra 'ciência' em relação ao assunto administração. Eles se ressentem do uso da palavra *ciência* para coisas tão triviais quanto os assuntos ordinários do dia-a-dia da vida.

A máxima de que ciência é um "conhecimento classificado ou organizado de qualquer tipo" não parece satisfazer e essa definição de *ciência*, obviamente, carece do rigor e da sofisticação das definições usadas nas ciências naturais ou sociais.

Contudo, as implicações filosóficas do trabalho de Taylor têm um grande significado para os estudiosos da administração pública. Embora o primarismo da ciência de Taylor nos possa deixar intrigados, não se pode ignorar o impulso dado por ele à ideia de se aplicar um senso científico rigoroso ao estudo das organizações – uma abordagem que logo viria a prevalecer na ciência da administração.

Ciência aplicada à administração pública

Antes de *Administrative behavior* (1957), de Herbert A. Simon, não havia uma formulação explícita de ciência, com base numa epistemologia cuidadosamente fundamentada.

A ciência pode produzir princípios, guias para ação e explicações, com o intuito de auxiliar o administrador a melhorar a eficiência organizacional.

Formulações pioneiras: Leonard White

¹ Lucio Eduardo Darelli é aluno do programa da UFSC/PPGEGC-Doutorado/Mídia e Conhecimento, 2011.

As tentativas mais antigas de formular princípios concentraram-se, principalmente, na estrutura organizacional e trataram de questões como a divisão do trabalho e a cadeia de comando. Esta abordagem foi duramente combatida, mas, de uma maneira significativa, permaneceram intactos os elementos centrais da proposição de Willoughby – de que:

- (1) o método científico pode ser utilizado no estudo da administração;
- (2) a ciência pode produzir guias para ação; e
- (3) estas indicações de conduta irão melhorar a eficiência organizacional, o principal critério para a avaliação do trabalho das organizações.

O primeiro passo nesta transição foi tomado por Leonard D. White, num ensaio a que ele deu o título *The meaning of principles in public administration* (1936). Ao descrever o termo *princípio*, White sugere que este termo talvez já não seja mais adequado para desenvolver um estudo científico.

Formulações pioneiras: Edwin O. Stene

Stene argumentou que o que se chamara de *princípios* na literatura de administração pública significava pouco mais que especulação ou opinião e, como tal, dificilmente constituía a ciência da administração pública sonhada por tanta gente. Em contraste, Stene propôs o ‘estabelecimento de relações causais’ como fundamento para a ciência da administração.

Stene direcionou, claramente, o estudo da administração pública para uma abordagem mais formal, científica. Mas, de uma forma significativa, ele também deu continuidade a tendências estabelecidas.

Advertência de Waldo

Embora a terminologia e as abordagens variassem, o entendimento científico das organizações poderia proporcionar guias de ação que levassem a uma maior eficiência.

Segundo Waldo, quando o mundo da ciência política fundiu-se com a ideologia progressista da eficiência administrativa, os resultados tornaram-se um tanto quanto preocupantes.

A nova ciência da eficiência administrativa, buscada pelos primeiros escritores, serviu, não para expandir as instituições democráticas, mas para restringi-las, não para nos livrar da responsabilidade moral, mas meramente para pôr um véu entre nós e ela.

GESTÃO ADMINISTRATIVA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Quando os estudiosos da administração pública procuraram orientação no estudo da gestão de negócios, eles descobriram, a administração científica, e também pelas questões da gestão administrativa, principalmente questões sobre estrutura organizacional, de modo que facilitassem operações eficientes.

Os ex-executivos da GM, James Mooney e Alan C. Reiley, apresentaram 4 princípios sobre o qual toda organização deveria ser estruturada: coordenação por intermédio da unidade de comando; princípio ‘escalar’, ou a divisão vertical do trabalho entre os vários níveis

organizacionais; o princípio funcional ou divisão horizontal do trabalho; e por fim, a relação entre linha e *staff*.

CENTRALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Ainda sob os estudos de Mooney e Reiley, dois tópicos pareciam importantes: centralização e integração: a centralização crescente, a partir do governo local para o estadual e o nacional; e a concentração cada vez maior do poder administrativo exclusivamente no executivo de cada um dos níveis.

Apesar das tendências, White tratou de mostrar os perigos potenciais da centralização numa sociedade democrática. Quanto mais altamente centralizada se torna uma máquina administrativa, mais ela tende a se converter num centro independente de autoridade e mais provável se torna que tente interferir nos processos pelos quais as democracias procuram controlar seus funcionários públicos.

White (1948b) adiantou três argumentos contra a centralização maior: (1) certos assuntos podem, de fato, ser melhor administrados no nível local e aí devem ficar; (2) num contexto centralizado, os funcionários administrativos podem atuar de maneira arbitrária e caprichosa; e, de máxima importância, (3) a centralização não permitirá que os cidadãos ganhem experiência, assumindo sua responsabilidade cívica.

Descreveu a segunda questão fundamental – a integração – como a tendência de reunir muitos órgãos governamentais numa unidade pesada, controlada por um único executivo. Observou que essa tendência baseia-se na suposição de que a melhor forma de se lograr um governo responsável é situar o poder executivo num único cargo, permitir que o ocupante deste cargo exerça um poder administrativo considerável sobre os subordinados e responsabilizá-lo pelo resultado. Segundo argumentam seus proponentes, com tal plano consegue-se superar a multiplicação de serviços que se sobrepõem, a independência e falta de coordenação entre os órgãos e a ausência de restrições ou salvaguardas. Quem se opõe a esses movimentos por maior integração, no entanto, advoga que a centralização de poder abre a possibilidade para o abuso político, na medida em que limita as oportunidades de controle político. A posição pessoal de White parece estabelecer um caminho intermediário, concentrando-se nos mecanismos de *accountability* e controle que permitiriam ao executivo principal supervisionar, de forma eficaz, as operações dos órgãos públicos responsáveis.

Autocracia – o preço da democracia?

Aqui a teoria é reduzida a um conjunto de linhas gerais que visam delinear estruturas administrativas. Os problemas das organizações públicas são vistos como se fossem, essencialmente, os mesmos das organizações privadas; conseqüentemente, a solução seria muito parecida: a criação de estruturas hierárquicas de autoridade, sobrepostas a uma cuidadosa divisão de trabalho e coordenadas por meio de uma única autoridade dirigente. Os órgãos devem ser governados pelos princípios da gestão administrativa – muito diferentes dos princípios de um governo democrático. Mas o conflito potencial entre os dois, que já fora --61-- detectado, foi minimizado, se é que, pelo menos, chegou a ser considerado. Como observou Waldo (1948, p. 75), mais tarde, “a ‘Autocracia’ em ação é o preço inevitável para a ‘Democracia’ adiada”.

Em geral, as soluções do governo tomavam a forma de maior centralização e rápida expansão de suas atividades; já para os estudiosos da gestão administrativa a solução consistia em procurar descobrir linhas claras de responsabilidade e controle administrativos. A filosofia implícita neste ponto de vista constituía uma guinada de uma abordagem dos problemas pela via da política para uma abordagem dos problemas pela via da administração. Devia-se produzir um novo *design* para a sociedade. Esta abordagem integrada levaria a planos mais racionais e controlados e a decisões tomadas em nome dos cidadãos (não por eles); tinha um outro aspecto, a adoção de certos valores de negócios, destacando-se acima de tudo seu critério de eficiência.

As teorias das organizações públicas eram simplesmente teorias que tornavam as organizações mais eficientes. A eficiência era, claramente, o objetivo e o critério da administração pública.

Levantaram-se questões sobre a busca da eficiência, mas elas foram logo descartadas, sem maiores arguições.

A necessidade de um entendimento mais sensível da administração em termos humanos é especialmente importante, quando se lida com administração pública.

De forma mais explícita, o critério da eficiência poderia conflitar com outros critérios que poderíamos usar para avaliar o trabalho das organizações públicas – por exemplo, medidas de justiça e participação; por isso, alguns autores procuraram ampliar a noção de eficiência para ajustá-la aos interesses sociais mais gerais.

ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA

Waldo argumentou que os primeiros autores escreveram comentários sobre teoria política, talvez até de forma inconsciente, mas seu próprio trabalho tinha um conteúdo explícito e indistintamente teórico, aplicando um entendimento filosófico de teoria democrática ao estudo das organizações públicas.

Teoria administrativa e governança democrática

Não há como restringir o foco da administração pública a questões técnicas imediatas. É inevitável que surjam outras questões. Uma vez formulada uma teoria, o próximo passo óbvio é perguntar de que modo ela se relaciona com questões mais amplas de governança democrática.

A visão ortodoxa da administração pública descrita – a visão de que a administração está separada do processo político e se respalda em princípios científicos de gestão administrativa – é justamente a teoria política.

A extensão do pensamento burocrático solapa o senso de autonomia e responsabilidade, tanto do indivíduo como de toda a sociedade. Nesse sentido, a visão ortodoxa da administração pública carrega consigo uma teoria social e política, que é, entretanto, uma teoria negativa, uma teoria antipolítica, uma tentativa de transformar os problemas de política em problemas de administração.

CONCLUSÕES:

Entre Política e administração sempre houve conflitos ideológicos.

A busca por princípios de gestão administrativa foi acusada de não-científica. Os problemas das organizações públicas são, em essência, os mesmos das organizações privadas.

A democracia seria melhor preservada pela operação eficiente dos órgãos governamentais; e a eficiência, por sua vez, seria melhor produzida pela sólida gestão de negócios.

Ao ser preservada a dicotomia entre política e administração os primeiros autores de administração pública estabeleceram a diretriz para o estudo das organizações públicas nas próximas décadas.

- **GESTÃO ADMINISTRATIVA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

1. Quando os estudiosos da administração pública procuraram orientação no estudo da gestão de negócios, eles descobriram, a administração científica, e também pelas questões da gestão administrativa, principalmente questões sobre estrutura organizacional, de modo que facilitassem operações eficientes.
2. Novos desenvolvimentos das ciências sociais minavam a teoria tradicional da administração pública (Willoughby, White e Gulick).

- **INTERESSES NOVOS**

1. ciência política, ciência do comportamento humano, movimento de compartilhamento da administração pública e privada.
2. Na administração real, com frequência, há maior diferença entre organizações pequenas e grandes do que entre organizações públicas e privadas.
3. Estudo genérico da administração = amálgama da ciência política, administração de negócios (tomada de decisão), sociologia (abordagem sistêmica) e psicologia social (orientação cognitiva ou comportamentalista)ênfase aos fatos frente a valores.
4. Herbert Simon, Universidade de Chicago, publicou um estudo sobre os processos de decisão em 1940 - modelo de racional de administração. Influenciou Robert Dahl - The science Public Administration - disputou com Simon.
5. Crítica de Simon: descreveu os princípios como provérbios contraditórios:
6. A descrição administrativa, atualmente, sofre de superficialidade, simplificação excessiva e de falta de realismo. Ela se prendeu de forma muito estreita ao mecanismo da autoridade e deixou de trazer para sua órbita as outras formas, igualmente importantes, de influência sobre o comportamento organizacional. Ela se recusou a assumir a tarefa enfadonha de estudar a distribuição efetiva das funções de tomada de decisão. Contentou-se em falar sobre 'autoridade', 'centralização', 'amplitude de controle' e 'função', sem se lançar à busca das definições operacionais para estes termos.
7. Simon reconheceu a preocupação na distribuição de funções e da estrutura da autoridade, bem como reconheceu a importância da eficiência: "A teoria da administração está interessada em como se deve construir e operar uma organização para que ela realize com eficiência seu trabalho".- Herbert Simon.
8. Simon afastara a administração da ciência política, abordagem genérica, privilegiou os meios em detrimento dos fins, as técnicas em detrimento dos princípios políticos.

9. Dahl fez uma crítica mais radical e reveladora. Buscava uma verdadeira ciência.

- A INTERPRETAÇÃO POSITIVISTA

1. Sugeriu que as ciências sociais fossem imparciais frente a valores.
2. Dahl interpretava que isso revelava a preferência pelo valor eficiência, mas advertia que eficiência era um valor que teria que competir com outros como responsabilidade individual e moralidade democrática;
3. Eficiência x necessidade de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão
4. Dahl - explicitar os valores e não dissimular a eficiência como científica. Conflitos de valor entre eficiência e democracia - interesse na Administração Pública.
5. Interesse de eficiência na empresa privada corre contra a responsabilidade social dos negócios.

- ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Se embasa no estudo do comportamento humano - problema central em torno do ser humano. levou sua análise um passo adiante, sugerindo que o capitalismo nos impeliu a “um esforço de organizar o processo produtivo em linhas racionais” e que esta abordagem havia sido aceita por muitos teóricos de organizações, para quem a criação de estruturas lógicas, racionais era sumamente desejável.
2. Mas, segundo Dahl, a adesão a este modelo racionalista faz ignorar o fato de que os seres humanos nem sempre agem em termos racionais ou mesmo se comportam da forma mais eficiente no contexto de estruturas racionais. Assim, “não podemos lograr uma ciência [da administração], criando no ‘homem administrativo’ mecanizado um descendente moderno do homem racional do século 18, cuja vida existe somente nos livros de administração pública e cuja atividade única é a estrita obediência às ‘leis universais da ciência da administração’”.
3. Simon reagiu: afirmou o culto a eficiência e não reconheceu as implicações político-administrativas da eficiência como uma política.
4. Simon desenvolveu trabalhos sobre psicologia social na tomada de decisão e depois sobre tecnologia da informação e os processos de desenvolvimento cognitivo. Perspectiva positivista.
5. Importância da base factual para conclusões - objetividade - excluir os valores humanos subjetivos: eficiência é bom!
6. Base da organização administrativa – racionalidade.
7. Organizações são criadas para promover a racionalidade e estruturar o comportamento .
8. Seres humanos são limitados individualmente para resolver problemas complexos - nas organizações encontramos um modo de moldar o comportamento humano em padrões racionais para alcançar nossos objetivos.

