

Teoria Geral de Administração Pública

Cap. VII:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Robert B. Denhardt

GRUPO 4

Disciplina

Governo Eletrônico

Professor

Aires José Rover / Eduardo Costa

Débora Cabral Nazário

Emily Vivian Valcarenghi

Fabíola Ferreira de Macedo

Lúcio Eduardo Darelli

Rafael Arns Stobbe

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

A administração democrática emergiu como uma crítica direta ao modelo racional.

Este capítulo examina esta nova crítica, e mostra as alternativas que começam a ser discutidas.

Os teóricos colocam ênfase na integração entre teoria e prática.

1. Crítica ao Modelo Racional

Algumas limitações do modelo racional são:

1.1 Visão restritiva da razão humana;

1.2 Entendimento incompleto da aquisição de conhecimentos;

1.3 Conexão inadequada entre teoria e prática.

1.1 Visão restritiva da razão humana

- Um processo racionalizado de produção tem consequências sérias para o indivíduo e a sociedade (transforma o indivíduo num mero trabalhador);
- A organização racionalizada deixa pouco espaço para a auto-realização (Insegurança psicológica);
- Concentrar-se apenas na eficiência, leva a deixar de lado a participação em decisões importantes (valores societários);
- Responsabilidade dos membros da organização pública é de promover a democratização do processo (além de simplesmente atuarem com eficiência).

1.2 Entendimento incompleto da aquisição do conhecimento

- O modelo racional pressupõe que só por intermédio da rigosa aplicação dos métodos da ciência positiva é possível obter o verdadeiro conhecimento;

Limitações:

- O comportamento humano não é historicamente determinável.
- A variabilidade do comportamento humano, limita a busca da ciência positiva por enunciados definitivos e aplicáveis a uma ampla gama de comportamentos humanos.

1.3. Conexão inadequada entre teoria e prática

"A dicotomia entre teoria e prática, (...), não é um acidente, mas uma consequência de escolhas específicas, de compromissos específicos com uma abordagem particular de aquisição do conhecimento."

"O que os profissionais querem da teoria? Explicações e compreensão, com base nas quais se possa moldar novas abordagens para o trabalho administrativo, e um marco de referência por cujo intermédio se possa ver a experiência do indivíduo como parte significativa de algo maior e mais importante."

Diferença entre objetividade e subjetividade

2. Teoria Interpretativa ou da Ação

"Procuramos teorias que nos ajudem a compreender o sentido da ação humana e nos permitam agir com mais aptidão e clareza na busca de nossos objetivos pessoais e societários."

2.1. Raízes Fenomenológicas

Teoria Social Interpretativa ou Teoria da Ação (raízes: Husserl)

- Procura suspender definições externas impostas ao comportamento humanos por observadores externos;
- Procura apreender o sentido a partir do ponto de vista dos atores;
- "Os seres humanos são percebidos, de acordo com esta visão, como seres conscientes, que agem com propósito e, assim, dão sentido a suas ações."

O termo "Ação" indica intencionalidade, por isto, esta teoria apresenta a "conexão entre sentido e intencionalidade leva à visão de que os seres humanos são agentes ativos no mundo social, mais que meros respondentes passivos a esse mundo."

2.2. Um mundo intersubjetivamente compreensível

A ciência positivista separa sujeito / Objeto, ou, fato / valor

"Os cientistas sociais interpretativos – em particular, Alfred Schütz, (1967, p. 37) – argumentaram, em sentido contrário, que o sujeito e o objeto constituem uma *unidade*:

Por um lado, posso dar-lhes atenção e interpretar em si mesmos os fenômenos do mundo externo que se apresentam a mim como indicações da consciência de outras pessoas. Quando faço isso, digo a seu respeito que eles têm sentido objetivo. Mas, por outro lado, posso olhar, com cuidado e através dessas indicações externas, para o processo constitutivo, no interior da consciência viva de outro ser racional. Nesse caso, estou interessado no sentido subjetivo."

2.3. Paradigma ativo-social

Michael Harmon (*Action theory for public administration* (1981) procurou desenvolver uma visão a partir da noção de paradigma científico de Kuhn, afastando-se dos modelos racionais de administração.

- O ser humano como ativo em seu contexto, ao invés de ativo, meramente respondente a estímulos;
- Indivíduos atribuem sentido às atividades, portanto, constroem escala de valor

Harmon argumenta que o valor da ação humana se encontra antes na ação em si do que nos fins produzidos por esta ação. Por exemplo, a avaliação de questões como justiça e liberdade pode, em última análise, ser determinada, não pelos resultados substantivos específicos, mas pelo grau em que se obedece a procedimentos democráticos – isto é, a procedimentos que estão abertos aos cidadãos e os envolvem.

2.4. Reformulação da Responsabilidade Administrativa

“A responsabilidade pessoal implica que os atores são agentes que devem arcar com o ônus moral de suas ações, em vez de transferir a culpa ou responsabilidade a outras pessoas ou a padrões externos de correção”

- "Harmon vê uma tensão entre *accountability* e discrição que requer uma contínua 'negociação de sentido'. [Este ponto é retomado num livro mais recente de Harmon, *Responsibility as paradox*, (1995), em que ele argumenta que a responsabilidade é inevitavelmente paradoxal, no sentido de que personifica duas idéias que se opõem: a agência moral – o senso de responsabilidade próprio do indivíduo – e a *accountability* da autoridade institucional.]"
- Aceitar a visão de um administrador, implicitamente traz a aceitação de uma ideologia
- Segundo Denhart, isto põe um limite a epistemologia baseada na fenomenologia quanto a uma perspectiva mais crítica da administração pública

3. Teoria Social Crítica

Autor principal: Jürgen Habermas

- "(...) a teoria crítica tem como propósito “identificar as contradições entre o que é e o que poderia ser, e mostrar o potencial de mudança positiva”
- Objetiva oportunizar maior liberdade e conquista do potencial humano

3.1. Crítica da Razão Instrumental

Principais autores: Horkheimer; Marcuse; Habermas (Escola de Frankfurt)

1. Razão objetiva x razão mais instrumental (procura eficiência para a realização de um fim)
2. Crítica à razão instrumental (tecnológica - método); busca de soluções técnicas para o *design* da máquina social;
3. Propõem a possibilidade de mudanças das instituições, pois, estas são construções sociais (construção consciente e ação efetiva);
4. Propõem uma mudança do modelo racional-intencional para uma interação simbólico ou comunicativa

3.1. Crítica da Razão Instrumental

"Por 'ação racional-intencional' Habermas quer dizer o campo de trabalho percebido em termos da ação instrumental em busca de objetivos dados. A preocupação da ação racional-intencional é técnica, a solução de problemas de tipo meios-fins. Por 'interação', por outro lado, Habermas (1970, p. 92) quer dizer a construção da estrutura normativa da sociedade, que é "governada por normas consensuais vinculativas... que têm de ser compreendidas e reconhecidas por... sujeitos interativos". Os sistemas sociais podem, portanto, ser diferenciados por qual das duas predomina: a ação racional-intencional ou a interação."

3.2 Redução da Esfera Pública

- “A atividade do governo se restringe a **questões técnicas** solucionáveis em termos administrativos” (Habermas, 1970);
- Implicações para as noções de **cidadania democrática**, pois discussão pública é desnecessária para resolver questões técnicas;
- Redução da esfera pública redundando numa **despolitização** geral da cidadania;
- Seu papel já não é mais ajudar na escolha dos **rumos sociais**, mas o de **eleger**, grupos de pessoal de gestão.

3.3 Restabelecimento da 'comunicação sem distorção'

- Na visão crítica se restabelece a conexão entre **teoria e prática**, que fora rompida pela teoria tradicional;
- Chave: restabelecimento da '**comunicação sem distorção**';
- “A discussão pública **sem restrição, livre de dominação...** em todos os níveis dos processos políticos ... é o único caminho pelo qual alguma coisa parecida com '**racionalização**' se torna possível” (Habermas, 1979);
- Por meio de um processo de auto-reflexão ampla, crítica, podemos restabelecer a **intimidade entre teoria e prática** – tão necessária à ação humana esclarecida – isto é, a práxis.

3.4 Análise crítica de organizações públicas

- Cada vez mais poder à disposição de **interesses técnicos**;
- Falta de congruência percebida entre os **interesses dos burocratas** e os interesses do **público**;
- Padrões de **comunicação** falhos (relações internas e externas);
- Condições de **poder e dependência** na vida organizacional, geram potencial de **conflito e desordem**;
- Relações entre burocratas e seus clientes, usuários: **poder, procedimentos rígidos e despersonalizados**;

- **Estilo educativo de gestão** -> descobrir seus interesses e necessidades -> comunicação e diálogo;
- **Democratização** interna dos grupos, um caminho possível para se manter um compromisso com os processos democráticos.

4. Pós-Modernismo e Teoria do discurso

- No mundo da política, a **política simbólica** reina suprema;
- As **palavras** e os **símbolos** se tornam auto-referenciais;
- O discurso político é substituído por **campanhas de mídia** de mão única e pelo tipo de **irrealidade** criada sem participação;
- Os pós-modernistas tendem a celebrar o pequeno, o incomum, o marginal e o diferente;
- Consideram que a exaltação da **racionalidade** pelo modernismo resultou em: guerras mundiais, campos de concentração, genocídio, pobreza, racismo, industrialização, burocratização, urbanização e muitos outros **males**;
- Indica o **fracasso** da busca moderna por um entendimento racional do mundo 'real'.

4.1 Aplicações na administração pública

Fox e Miller:

- A democracia representativa norte-americana não é representativa nem democrática. Os sistemas burocráticos de-cima-para-baixo acabaram dominando o processo político.

A aplicação de 'verdades' universais a discussões políticas subverte o significado da 'experiência vivida' (Miller, 2002)

- A importância do 'discurso autêntico' - 'ethos do discurso'
- O papel do administrador público é apoiar a criação e a manutenção do discurso autêntico, por meio do qual serão ouvidos e levados em consideração os valores de uma multidão de cidadãos públicos.

4.1. Aplicações na administração pública (continuação)

Farmer:

- A moderna teoria da administração pública é uma linguagem mediante a qual as pessoas compreendem a burocracia pública, suas possibilidades e suas limitações.
- A teoria tradicional da administração pública, é limitada em sua capacidade de elevar a qualidade da burocracia pública.
- Recomenda uma abordagem 'reflexiva' para desvendar os pressupostos que limitam a teoria da administração pública de hoje.



4.1. Aplicações na administração pública (continuação)

White e McSwain:

- Reconstitui a história da questão da legitimidade na administração pública, sugerindo que o entendimento do modo como se pode manter a *accountability* democrática no estado administrativo foi frustrado pela incapacidade de especificar os processos da democracia.
- ‘Homens da razão’

“A alternativa é ouvir, abrir espaço e receber o outro como a si mesmo. Isto... não é tanto o fim da razão quanto sua transformação... Ao fazer das pessoas e suas vidas o objeto ou alvo de suas contemplações, a razão nos separa uns dos outros, quando a realidade da condição humana é: eu sou você”

"Há uma conexão entre o pressuposto da razão (ou racionalidade) e a natureza introvertida de grande parte da administração pública".

"É provável que a vida no mundo pós-moderno revele cada vez mais a nossa dependência mútua e, por sua vez, torne ainda mais importante a necessidade de que os padrões de governança se fundamentem em discurso sincero e franco entre todas as partes, incluindo os cidadãos e os administradores".

4.2. Variações na teoria feminista

Ferguson:

- Recomenda uma nova abordagem, em que as organizações seriam “baseadas em poder definido como energia e força, em grupos estruturados, mas não vinculados à personalidade de um único indivíduo, e cujas estruturas não permitam o uso do poder para dominar os outros no grupo”, bem como uma nova interpretação da cidadania, com base em “processos compartilhados de conversação, deliberação e julgamento.

Stivers:

- Examinou a ‘masculinização do pensamento’, que fez com que a realidade fosse vista de forma separada da individualidade (*self*) e, portanto, sujeita a controle e sugeriu uma alternativa feminista, que defende que sem discussão, facilitação e atividades comunais, corre-se o risco de dominação e controle.

5. O Novo Serviço Público

- Uma alternativa para a Nova Gestão Pública.

Busca sua inspiração na teoria política democrática...

E em abordagens alternativas para a gestão e o design organizacional

5.1. Cidadania, comunidade e o Novo Serviço Público

"O governo cumpre sua responsabilidade para com os cidadãos, ao assegurar que haja procedimentos efetivos para garantir que o governo funcione de acordo com princípios democráticos e e que os direitos dos indivíduos estejam protegidos".

Sociedade Civil: "Em algum lugar entre os cidadãos e seu governo deve existir um conjunto saudável e ativo de 'instituições mediadoras', que sirvam ao mesmo tempo para dar foco aos desejos e interesses dos cidadãos e para proporcionar experiências que preparem melhor esses cidadãos para sua ação no sistema político mais amplo".

Filosofia do auto-interesse

Interesse público

Comunidade

Capital social

5.2 Administração pública no Novo Serviço Público

- **Existe uma crise de legitimidade na administração pública, de acordo com a qual as bases convencionais da teoria não refletem ou correspondem às necessidades dos atores do campo – teóricos, profissionais e cidadãos.**
- **O compromisso dos integrantes das organizações públicas – de luta pela vida, liberdade e busca da felicidade, de apoio a todos os cidadãos em seu próprio desenvolvimento e de promoção da educação para a própria cidadania – só pode ocorrer pela interação de pessoas, não de objetos.**

Uma nova maneira de pensar sobre administração pública e sobre burocracia pode funcionar para transcender os limites do pensar atual e abrir novas possibilidades para um serviço público de nível mais elevado.

O 'Novo Serviço Público' retira sua inspiração da teoria política democrática (especialmente enquanto preocupada com a conexão entre cidadãos e seus governos) e de abordagens alternativas à gestão e ao *design* organizacional que procedem de uma tradição mais humanística na teoria de administração pública.

Liderança no Novo Serviço Público

Os integrantes do governo têm de... colocar as necessidades e os valores dos cidadãos em primeiro lugar em suas decisões e ações; eles devem estender suas mãos de maneira nova e inovadora para compreender o que está preocupando os cidadãos e têm de responder às necessidades e interesses dos cidadãos.

O *Citizens First!* é uma via de mão dupla em que a governança responsável se caracteriza por uma parceria com o povo e em que uma cidadania atuante, engajada e responsável dá apoio à governança efetiva. O *Citizens First!* promove responsividade recíproca (CHAPIN e DENHARDT, 1995).

A base ética da cidadania se torna então a base para a postura ética do administrador público. Sua obrigação última é “prover bens e serviços públicos no sentido de promover o bem comum da vida comunitária, por cujo intermédio se formam o caráter e a virtude cívica”.

Esboço do Novo Serviço Público segundo Denhardt

O Novo Serviço Público sustenta que a administração pública deve começar com o reconhecimento de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática. A 'alta' cidadania é importante e ao mesmo tempo atingível, porque o comportamento humano não é apenas questão de auto-interesse, mas também envolve valores, crenças e preocupação com os outros.

Os cidadãos são os donos do governo e são capazes de atuar juntos em busca do bem maior.

Esboço do Novo Serviço Público: sete propostas...

1. Servir cidadãos, não consumidores;
2. Perseguir o interesse público;
3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
5. Reconhecer que a **accountability** não é simples;
6. Servir em vez de 'dirigir';
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Conclusões do autor

Diferentemente da Nova Gestão Pública, que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse, o Novo Serviço Público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles.

É a busca, de um fazer **bem servindo**, de um sentido maior de **cidadania engajada**, de uma sociedade harmônica, justa, e, **mais feliz**.

Trecho do documentário Sicko - Democracia, Saúde Pública e Controle das Massas

<http://www.youtube.com/watch?v=AKobYtMjCy0>