

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Bolsista Responsável: Fernanda dos Passos

Professor Orientador: Aires José Rover

Objetivo: O seguinte resumo foi feito com o intuito de compor o trabalho - cujo tema é e-Democracia - que vêm sendo desenvolvido fruto da bolsa do Programa de Iniciação Científica (PIBIC).

Resumo do Livro

“Teoria Geral da Administração Pública”,

de Robert B. Denhardt

Sumário

Apresentação	02
Sobre o autor	02
Capítulo I	02
Capítulo II	07
Capítulo V	09
Capítulo VI	12
Capítulo VII	15
Capítulo VIII	35
Apêndice – Diário do Administrador	36
Referências Bibliográficas	37

Apresentação

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), inaugurou em Agosto de 2008 o Curso Superior de Administração de Serviços Públicos, e para o desenvolvimento do curso de Graduação em Administração de Serviços Públicos e de Mestrado Profissional em Administração, foram adotados os dois livros do Denhardt: *Teoria Geral de Administração Pública* e *The new public service*. Dada a relevância de sua obra para os novos cursos, os dois autores foram convidados a visitar a universidade, em maio de 2006, quando fizeram palestras, debateram ideias e trocaram experiências e impressões com os professores e com os alunos das primeiras turmas de Administração de Serviços Públicos (da Graduação e do Mestrado). A tradução do livro *Teoria Geral de Administração Pública* foi uma decorrência natural; servia sob medida às necessidades de conteúdos epistemológicos e teóricos para os alunos de Administração de Serviços Públicos. O que o autor Denhardt nos propicia, em seu livro *Teoria Geral de Administração Pública*, é uma visão vigorosa das dimensões não contempladas em grau adequado pela literatura tradicional, principalmente a ênfase no governo democrático, no interesse público e no papel de cidadão do administrador público como articulador, facilitador e catalisador dos anseios dos cidadãos, tendo sempre em mira possibilitar a coprodução dos valores societários publicamente definidos.

Sobre o autor

Robert B. Denhardt é professor de Liderança e Ética, diretor da Escola de Public Affairs da Universidade do Estado norte-americano do Arizona (EUA) e proeminente pesquisador visitante na Universidade de Delaware. Foi presidente da American Society for Public Administration (ASPA) e é membro da National Academy of Public Administration (NAPA). O Dr. Denhardt publicou 18 livros.

Capítulo I

Organização pública como objeto de aprendizagem

O propósito deste livro é demonstrar a importância de lidar com as organizações públicas de forma inteligente, mas também trata do modo como nosso conhecimento pode ser usado de forma compassiva com os problemas humanos, o autor destaca que as organizações

são na verdade, produtos de ações humanas individuais, ações com sentido e significado especiais para quem nelas trabalha. Para analisar uma melhor efetividade das organizações públicas o livro levanta um conjunto bem básico de questões: Como podemos desenvolver um entendimento melhor e mais sistemático das organizações públicas? O que precisamos saber para que as organizações públicas sejam mais responsivas, isto é, correspondam melhor, aos anseios públicos? Como podemos usar o conhecimento que adquirimos de forma a melhorar a qualidade de nossas vidas?

1. Em busca de conhecimento

Segundo o autor questões levantadas no tópico acima têm, ao mesmo tempo, importância prática e teórica. Todo profissional de administração deve constantemente se perguntar que conhecimento ele pode gerar e de que modo ele pode aplicá-lo.

1.1. Derivando a teoria da prática

Para o autor o propósito central deste livro será desenvolver um entendimento das organizações públicas que nos torne capazes de integrar teoria e prática, reflexão e ação.

1.2. Abordagens diferentes: Caso A

Segundo o autor tanto os acadêmicos como os profissionais procuraram resolver o problema da aquisição do conhecimento na administração pública e para entender de modo prático as questões que eles levantaram, são ilustrados dois casos que nos mostram alguns tópicos centrais na teoria da administração pública.

O primeiro caso ilustra a relação que existe entre a forma como vemos a vida organizacional e a forma como atuamos nas organizações públicas.

1.3. Abordagens diferentes: Caso B

O segundo caso ilustra novamente a conexão entre as teorias que as pessoas cultivam e as ações que elas empreendem, mas que também ilustra vários outros tópicos que são centrais ao estudo das organizações públicas.

2. Teorias formais de Organização Pública

Para o autor se desejarmos refinar nossas aptidões de dar respostas, com mais inteligência e compaixão às situações que enfrentamos enquanto membros ou usuários de organizações públicas, precisaremos considerar com mais cuidado as teorias implícitas que sustentamos. Uma maneira de fazê-lo, evidentemente, é comparar nossas próprias teorias implícitas de organização pública com as teorias mais explícitas desenvolvidas pelos teóricos e profissionais, numa tentativa de compreender melhor o mundo organizacional em que vivemos e comparando as teorias formais de organização pública com as nossas próprias perspectivas, e daí fazer os ajustes e refinamentos que nos tornariam capazes de entender de forma mais clara nossas próprias ações e as ações dos outros.

2.1. Por que estudar teorias formais?

Para o autor é proveitoso examinar as teorias formais. As teorias formais são desenvolvidas de uma forma mais cuidadosa, elas refletem tanto uma variedade de tópicos mais ampla do que normalmente se poderia levar em conta quanto uma agenda que dá ênfase aos itens que parecem mais importantes. Por esta razão, as teorias formais fornecem um marco de referência contra o qual podemos medir nossas próprias abordagens à vida organizacional. O propósito da teoria é oferecer uma compreensão mais coerente e integrada de nosso mundo do que conseguiríamos ter de outra forma. A teoria procura ir além de uma simples observação dos fatos ou de uma adesão cega a certos valores e tenta fornecer interpretações mais gerais. Ela não apenas aglutina fatos, ela extrai conclusões deles; ela não apenas reconhece valores, ela os reordena. Dessa forma, as teorias acrescentam uma dimensão simbólica à nossa experiência.

2.2. O papel dos modelos

Segundo o autor os teóricos de administração pública muitas vezes falam de seu trabalho como se consistisse na tarefa de desenvolver modelos de organização ou modelos de administração. Neste sentido, a palavra *modelo* não significa uma forma ideal de organização ou um tipo de administração, mas antes uma representação da vida real.

3. Construção de Teorias da Organização Pública

O autor relata que embora ainda não se tenha desenvolvido uma teoria da organização pública que seja completa e integrada, vários temas muito importantes e apropriados a este estudo já foram explorados com grande detalhe.

Embora este argumento venha a ser desenvolvido em todo o livro, cabe neste ponto rever algumas das formas pelas quais se viu a questão da construção da teoria da administração pública no passado e esboçar algumas formas pelas quais se poderia desenvolver uma abordagem mais integrada., pode-se identificar pelo menos três orientações. Em primeiro lugar, a administração pública foi vista como uma parte do processo governamental e, portanto, tendo afinidade com outros estudos de ciência política. A teoria da organização pública é simplesmente uma parte de uma teoria política mais ampla. Em segundo lugar, as organizações públicas foram vistas como se fossem iguais às organizações privadas. Nesta visão, a teoria da organização pública constitui simplesmente parte de uma teoria organizacional ampliada. Em terceiro lugar, argumentou-se que a administração pública é um campo profissional, muito semelhante ao direito ou à medicina, que recorre a várias perspectivas teóricas para produzir impactos práticos. Nesta visão, a teoria da organização pública é ao mesmo tempo inatingível e indesejável.

3.1. Administração pública e governo

Segundo o autor embora tenham sido vistas muitas vezes como os polos prático e filosófico da disciplina, a administração pública e a teoria política têm heranças importantes em comum, que se baseiam em seu interesse por uma governança democrática efetiva.

3.2. Administração pública e organizações privadas

Segundo o autor, autores argumentaram que o comportamento dos indivíduos dentro das organizações e o comportamento das próprias organizações são muito semelhantes, independentemente do tipo de organização que se estude. Os interesses básicos da administração são os mesmos, quer se trate de administrar uma empresa privada ou um órgão público. Isto é, nos dois casos, o administrador terá que lidar com questões de poder e

autoridade, com questões de comunicação e assim por diante.

3.3. Administração pública como profissão

Para o autor existe a visão de que a administração pública se vê melhor como uma profissão, semelhante ao direito ou à medicina, que se vale de múltiplas perspectivas teóricas. De maneira semelhante, poder-se-ia argumentar que a formação para as carreiras na administração pública deveria seguir uma estratégia comparável, com os educadores preocupando-se menos com o fundamento disciplinar de certas ideias e técnicas do que com sua aplicabilidade aos problemas que os administradores enfrentam na realidade.

A afirmação de que os administradores públicos devam se valer apenas de perspectivas teóricas desenvolvidas no contexto de uma disciplina acadêmica tradicional, como a análise organizacional ou a ciência política, significa dizer que os administradores públicos devem buscar orientação em teorias não diretamente calibradas aos seus interesses.

4. Foco em organizações complexas

Segundo autor para que se possa continuar a examinar o escopo das teorias da organização pública, é importante observar duas outras tendências, na teoria da administração pública, que limitaram o alcance das questões tratadas no campo. Em primeiro lugar, em sua maioria, os teóricos da administração pública privilegiaram, em seus estudos, principalmente, as organizações grandes e complexas, as definições dadas ao termo *organização* giraram em torno de características muito claramente associadas às estruturas burocráticas tradicionais.

Embora a maior parte das teorias revistas neste livro se concentre sobre organizações grandes e complexas, a extensa gama de órgãos públicos sugere que permaneçamos abertos a uma definição menos restritiva de nosso objeto. Além disso, devemos estar conscientes de que, se assumirmos ou tomarmos os atributos das grandes estruturas burocráticas para definir as características das organizações públicas, poderemos, de forma inconsciente, estar perpetrando a continuação dessas estruturas.

4.1. Administração pública igual à Administração governamental

Em segundo lugar, em sua maioria, os teóricos de administração pública equipararam,

em larga escala, a administração pública à administração governamental – isto é, à realização de mandatos de governo. Os estudiosos da administração pública se concentraram sobre as organizações que formalmente fazem parte do governo: repartições, conselhos e comissões de nível local, estadual e federal.

5. Redefinição do campo

Aqui o autor argumenta que podemos de fato chegar a uma teoria da organização pública mediante uma redefinição do campo. Para superar as restrições das definições anteriores, impõe-se que a abordagem alternativa contenha as seguintes características: deve tornar claras as perspectivas das abordagens anteriores ao campo – políticas, genéricas e profissionais; deve identificar a administração pública mais como um processo do que como algo que ocorre dentro de um tipo particular de estrutura (por exemplo, hierarquia); e deve enfatizar a natureza pública deste processo, em vez de sua conexão ou ligação com sistemas formais de governo.

6. Conclusão

Com estas considerações em mente, podemos nos voltar agora para algumas forças que deram forma ao nosso entendimento do papel das organizações públicas na sociedade moderna. Como vimos, todos nós construímos teorias implícitas que guiam nossas ações nas organizações públicas

Capítulo II

Herança intelectual: Marx, Weber e Freud

O texto faz uma análise da influência dos trabalhos desses três autores sobre as organizações públicas.

Começando por Marx, o autor examina seus trabalhos e compreende a conexão íntima que Marx via entre condição humana e processo de produção. Segundo Marx, o indivíduo tem algumas capacidades naturais, certos “poderes naturais, poderes vitais”, comparáveis a instintos. Ao mesmo tempo, porém, o indivíduo é uma “criatura sofredora, condicionada,

limitada” e dependente de forças externas, para a sua sustentação.

Segundo Marx as forças de produção parecem cobrar um modo de organização cada vez mais complexo e opressivo, em que os indivíduos sofrem alienação e despersonalização cada vez maiores.

No âmbito do capitalismo burocrático, o trabalho da pessoa é incorporado à produção das unidades padronizadas, que já não levam o selo ou marca do indivíduo. Nesse sentido, Marx afirmava que a grande massa trabalhadora não era livre, devido a um sistema burocrático que privilegiava apenas uma pequena parte da sociedade, que era exatamente aquela que controlava os meios de produção.

Weber faz uma análise do que seria a burocracia ideal, para Weber . Todo o sistema de autoridade deve estabelecer ou assegurar uma crença em sua legitimidade, mas que isso pode ser feito de muitas maneiras diferentes.

Weber identificou três “tipos puros” de autoridade legítima:

1- AUTORIDADE LEGAL

2- AUTORIDADE TRADICIONAL

3- AUTORIDADE CARISMÁTICA

Weber mostrou que se pode aplicar, igualmente bem, a organização burocrática a vários contextos diferentes. Embora o termo burocracia se aplique quase sempre a órgãos do governo, esta forma de organização também é encontrada em empresas de negócio, associações voluntárias e até em instituições religiosas.

Freud, embora tenha se concentrado, inicialmente, no papel terapêutico da psicanálise, mais tarde começou a examinar mais de perto as implicações de seu trabalho para o entendimento dos grupos sociais e mesmo de sistemas culturais inteiros.

Para Freud, em nenhuma circunstância, a confusão do grupo é mais visível do que a relação do grupo e seu líder. Os membros do grupo desejam muito ter uma liderança, esperando encontrar alguém que os ajude a lograr a espatifação de seu desejos; o líder é visto como alguém que pode realizar essa fantasia do grupo. Mas os líderes e os grupos funcionam em um ambiente sobre o qual eles não tem controle, de modo que o líder será inevitavelmente forçado - pelas realidades de sua própria situação - a propor coisas que estarão tanto além quanto aquém dos desejos do grupo.

Os grupos e as organizações parecem muito mais importantes para o indivíduo do que se poderia, inicialmente, se imaginar.

Os indivíduos usam os grupos e as organizações, não somente para alcançar fins preestabelecidos, mas também para servir como fontes diretas de satisfação de necessidades.

Em sua base, a civilização implica restrição, a exigência de que o indivíduo abdique parte de sua autonomia e se submeta às restrições do grupo.

A mensagem central de Marx, Weber e Freud, para o nosso estudo, mais do que qualquer outra coisa, hoje, é talvez de que precisamos de uma perspectiva para entender o mundo e nosso lugar nele – uma perspectiva que esteja atenta, mas não se limite, ao impacto que as organizações complexas têm em nossas vidas.

Nossa sobrevivência pessoal e coletiva depende de desenvolvermos tanto uma inteligência básica como um senso de compaixão, enquanto vivemos e trabalhamos numa sociedade de organizações grandes e complexas.

Capítulo 5

1. Temas do humanismo organizacional

O autor descreve como são tomadas as decisões nos modelos administrativos e destaca a participação do indivíduo nas organizações. Destaca o cerceamento das liberdades decisórias em função dos interesses do modelo organizacional posto, bem como visa enaltecer a participação do indivíduo no sentido de imprimir sua autonomia enquanto decisor e, por consequência, sedimentar uma base humanística na organização.

Evidencia, por sua vez, quão importante é a valorização da personalidade humana no ambiente de trabalho ao citar métodos de análise dos modelos de administração pública; a exemplo do desenvolvimento organizacional (DO) e o movimento de base humanística da Nova Administração Pública (NAP)

Esse humanismo organizacional almejado defende estilos mais abertos e participativos de administração resultariam, não só em trabalhadores mais satisfeitos, mas também em trabalhadores mais produtivos. Logo, inclui-se a participação de todos que têm contato com a organização – mesmo os participantes de nível inferior ou os clientes.

Para tanto, o estudo dos anseios do segmento da organização (leia-se: trabalhadores) faz-se fundamental.

2. Personalidade e organização

Ao pensar na personalidade do indivíduo e a organização, o autor elucidou os estudos de Argyris, autor que ganhou destaque nas relações de troca entre a personalidade individual e as demandas da organização com a publicação de *Personality and organization* (1957) através de estudos empíricos relacionados a competência interpessoal e a eficácia organizacional.

Argyris argumentou que a tendência das estruturas formais e as práticas de gestão tradicionais tendem a se chocar com o interesse de desenvolvimento pessoal do indivíduo. Pois, inibe a tendência natural do ser humano buscar a mudança – passar de atividade para atividade. Portanto, que o novo modelo de gestão deve começar pelo entendimento das tendências básicas de crescimento e desenvolvimento dos indivíduos e, posteriormente, tentar fundir o interesse de ambos – organização e trabalhador.

Por esse processo de evolução planejada, compreendido nos esforços da ciência comportamental, está o programa de Desenvolvimento Organizacional (DO). Que consiste na intervenção de um agente externo para avaliação conjunta das atividades realizadas dentro da organização de modo a desenvolver métodos que auxiliem no aprendizado – visando resultados – de gestores e trabalhadores.

Basicamente é um refinamento da teoria da aprendizagem, que implica na construção de uma relação entre instrumentalismo e crítica (aprendizagem) para a mudança organizacional.

3. Desenvolvimento organizacional do setor público

Pelas vias do setor público, Golembiewski, lançou em 1967 o livro *Men, management, and morality*, que – entre outras leituras – compreende na tentativa de integração entre os membros nas organizações: uma ciência comportamental. Produto de um conjunto crescente de pesquisas indica que uma “sensibilidade moral pode estar associada a um produto satisfatório e a uma satisfação do empregado”.

Embora o fim do autor seja ampliar a liberdade individual, Golembiewski defende a adoção de uma ordem moral externa para avaliar tanto o indivíduo quanto a organização, de modo que autonomia individual não deve ser o árbitro final do comportamento. A questão

essencial para ele é a centralização e descentralização nas organizações, e que a horizontalidade – descentralização – traz maior latitude moral.

Fala ainda em objetividade na teoria e ética na prática, prestando atenção às implicações de valor no trabalho e minorando a discussão das técnicas específicas de DO. Ele enaltece o uso de “metavalores” - contrastantes aos valores da administração clássica. Levanta questões políticas que julga inseparáveis às mudanças.

Ao orientar mudanças, trabalha os paradigmas existentes e acredita na criação de novos à medida que outros métodos são desenvolvidos. Assim, um trabalho desenvolvido sobre o campo da administração pública compreende na gestão da “Nova Administração Pública” (NAP). Portanto, antes de qualquer acordo na gestão pública, é preciso considerar suas mudanças e anomalias, a NAP.

4. A Nova Administração Pública (NAP)

A NAP é oriunda da crença nos problemas existentes nas abordagens da administração pública, visa uma alternativa ampla aos padrões de pesquisa e ensino. O autor, por sua vez, a entende mais como uma descoberta dos defeitos das teorias tradicionais do que como uma nova alternativa.

O objetivo da NAP era formar um movimento entre os estudiosos. Tinha uma tendência radical, mas não deixava de ser uma série de adaptações às demandas por relevância, equidade e participação. Os adeptos defendiam que os administradores fizessem política de modo que o executivo suprisse necessidades de cunho eminentemente político.

Fazer com que a administração pública se volte ao interesse de análise das práticas políticas numa sociedade democrática, não restringir-se aos procedimentos administrativos. Para tanto, estudar empiricamente no intuito de prescrever orientações apropriadas à sociedade.

Contudo, a agenda que a Nova Administração Pública, na realidade, cobrava, era se tornar relevante para o sistema político. As críticas foram que estes cientistas não conseguiram produzir conhecimentos relevantes pois a pesquisa fora apenas quantitativa – e não qualitativa – comprometendo a qualidade do resultado.

Em sua maior parte, os novos administracionistas públicos pareciam interessados em reformar a ciência social positivista. Porém, Larry Kirkhart, apresentou-se como uma exceção – que passou a ser vista como regra. Ele partiu do ponto de vista do existencialismo e da

fenomenologia, de modo que esses pontos pudessem suplantar a visão tradicional.

Sua defesa pela não-rotulação dos novos administradores públicos – criticados pela então posição de gestão que examinasse as normas e valores, atuando sobre ambos – como grupo “fenomenológico”, deu-se, entre outros, por eles trazerem à tona a salutar questão da eficiência versus a equidade e hierarquia versus participação.

5. Conclusão

O trabalho dos humanistas organizacionais serviu bem para constatar as limitações da perspectiva racional e as técnicas desenvolvidas asseguraram certa conformidade dos trabalhadores. Contudo, ainda que os argumentos dos pensadores humanistas tenham contribuído em favor de uma administração democrática, seus trabalhos acabaram sucumbindo à corrente predominante.

No mesmo sentido caminharam os administracionistas públicos que, apesar de levantar questões mais prementes, pouco responderam. Os trabalhos consistiram numa série de comentários apontando as mazelas da administração pública e cobrando ação para corrigí-los – como um emaranhado manifestos.

Contudo, ainda que não triunfantes, o resultado dessas correntes fomenta – ainda hoje – o interesse na compreensão da relação e integração da política e da administração pública, estimulando estudos e pesquisa em função do sentimento de incompletude no entendimento da vida nas organizações públicas.

Capítulo VI

Ênfase em política pública e “a nova gestão pública”

1. Desenvolvimento da orientação pela política pública

O autor inicia o capítulo demonstrando que é importante o processo político-administrativo para as operações governamentais, deve-se perceber que as organizações públicas fazem parte do processo político, fazendo com que a administração não esteja separada da política, ela cumpre o papel de dar forma à estas através de sua implementação, este posicionamento foi defendido pelos primeiros teóricos de organizações públicas, colocando-se de modo crítico a ideia da dicotomia entre administração e política.

Rourke argumenta que os órgãos públicos dependiam de uma sustentação econômica/política para a promoção de seu ponto de vista, para assim possuírem influência no sistema. Segundo ele, era fundamental que houvesse a responsividade desses órgãos, que significa a correspondência entre as decisões dos burocratas e as preferências da comunidade, para que assim estes órgãos sejam considerados legítimos e democráticos.

2. Responsividade na política pública

Redford, por sua vez, utiliza do conceito de “moralidade democrática”, classificando este como um conceito valorativo centralizado no indivíduo. Segundo seus princípios, os valores devem potencializar o indivíduo e garantir que todos possam participar e possuir direitos fazendo parte do sistema, sendo esta participação essencial para o desenvolvimento da democracia.

Há duas propostas a respeito do controle da responsabilidade nas repartições públicas, uma defende a boa formação ética e moral dos burocratas, para que eles próprios possuam princípios que garantam a legalidade e legitimidade destas instituições, constituindo a responsividade subjetiva; já a outra, sugere que devem haver meios para o controle da atividades desses burocratas, como a exigência da representação de classe, ou até mesmo o afastamento do cargo por justa causa, gerando a responsividade objetiva. É importante ressaltar que essas propostas não necessariamente precisam ser opostas entre si, sendo possível a conciliação de ambas.

3. Eficácia na política pública

Lowei preocupa-se com a eficácia e a coerção nas políticas públicas por acreditar que o principal responsável por seu desenvolvimento não é mais o legislativo, mas sim os órgãos de implementação. Para isso, define o conceito de “liberalismo dos grupos-de-interesse”, sendo este otimista em relação ao governo e acreditando que o que é bom para este, também é para a sociedade, devendo garantir a acessibilidade da agenda política a todos os interessados.

Em seu estudo sobre os modos de coerção governamental, classifica-os em: regulatório, redistributivo, distributivo e constitutivo. O primeiro envolve coerção imediata àqueles que ultrapassam os limites de comportamento; o segundo implica uma coerção por meio do ambiente, como através do tributo para beneficiar outro grupo; o terceiro envolve

coerção remota da conduta individual; e, por fim, o quarto utiliza desta coerção remota aplicada ao ambiente, como na divisão proporcional do poder de representação.

4. Descoberta da implementação de políticas

Para Pressman e Wildavsky, a implementação de uma política se dá através do estudo daquela na formulação desta, uma política não pode ser elaborada sem estudar sua viabilidade, caso contrário, corre o risco de ficar somente no papel.

Já para Bardach, o problema principal não está na implementação das políticas públicas, mas sim nas teorias políticas, econômicas e sociais, que fundamentam a criação de tais políticas. Autores como Wamsley e Zald também partem desse princípio.

5. Método para a análise de políticas

O movimento da análise de política públicas argumenta que esta é necessária para um governo realmente eficaz, para isso defendem a racionalidade e a ciência social positiva, devendo os indivíduos serem treinados para aplicação deste método.

Porém, há problemas com essa linha de pensamento, já que tal movimento instrumentaliza a atividade administrativa, fazendo com que esses profissionais se tornem acríticos, o que tem como consequência a reprodução dos valores vigentes na sociedade, anulando a possibilidade de qualquer mudança.

6. A crise intelectual

Ostrom percebe que a corrente dominante da teoria de administração pública preocupava-se em demasia com a eficiência dos processos, o que gerou a chamada “crise intelectual” na administração pública dos EUA.

Procurando solucionar esta crise, ele elabora um novo método de estudo, baseado em três elementos: o primeiro consiste no “individualismo metodológico” que considera que o indivíduo busca sempre o melhor para si através da racionalidade; a segunda está na distinção entre os bens públicos e privados, já que o primeiro, em princípio, está disponível para o uso de todos; por fim, defende a opção de diferentes estruturas de decisão, para que os indivíduos tenham amplas escolhas com base em sua racionalidade.

Esta teoria marca um rompimento radical com a centralização do controle da administração-pública, já que defende um governo descentralizado e também orientado pelo mercado.

Há, no entanto, defeitos na teoria de Ostrom o que gerou o debate acadêmico com Golembiewski, este defende que a teoria de Ostrom não reflete a realidade, já que os indivíduos nem sempre agem de acordo com a razão, mas também através de emoções e sentimentos, o que não garante a eficácia empírica do método de Ostrom.

Capítulo VII

1. Administração Pública e o Novo Serviço Público

Parece que os teóricos da administração pública não põem fim à disputa em torno de seu trabalho; por isso, parece haver pouca possibilidade de se desenvolver alguma coisa que se assemelhe a um paradigma para o campo.

Há, de fato, um problema de identidade na teoria de administração pública, embora eu prefira descrevê-la como crise de legitimidade, segundo a qual as bases convencionadas da teoria não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo – teóricos, profissionais e cidadãos. De fato, eu argumentaria que há uma concordância significativa, mesmo que muitas vezes implícita, em torno da orientação considerada própria ou justa da teoria da administração pública. A linha que une as teorias – que, em caso contrário, seriam díspares – nasce diretamente da herança intelectual de Weber, com sua ênfase na burocracia racional, e da herança política de Wilson, com sua ênfase na dicotomia de política e administração. O resultado é a tentativa de construir uma teoria racional de administração, com base num entendimento positivista do comportamento humano, para um contexto de *accountability* democrática.

Esta curiosa combinação de ciência social weberiana e industrialismo *yankee* tem diversos componentes diferentes. Em primeiro lugar, existe a visão de que o estudo próprio da administração pública é o estudo de como operar organizações públicas da forma mais eficiente, isto é, como alcançar objetivos dados com custo mínimo. Segundo esta visão, as metas e objetivos são determinados por funcionários públicos responsáveis (tipicamente, legisladores) a quem os membros da burocracia prestam contas. Os meios para lograr estes fins podem variar, mas, de modo geral, a integração das várias subpartes da organização requer uma estrutura hierárquica que leva a uma única autoridade central no topo. Todo tipo

de expediente é então usado para garantir a conformidade dos membros organizacionais a este padrão racional de atividade derivado da missão da organização. Neste esforço, a ciência é chave. Diz-se que a ciência pode fornecer explicações causais que permitirão maior controle sobre a organização e seus membros por parte de quem tem acesso ao conhecimento e aos recursos, de quem detém posições de poder.

Em contraste com este conjunto predominante de compromissos na teoria da administração pública, sempre houve um contraponto não tão bem compreendido de interesses pela administração democrática. Na última década, este interesse emergiu como uma crítica direta e específica ao modelo racional, em todas as suas manifestações, e como uma tentativa de levar a teoria da administração pública para além de uma mera ação racional. O presente capítulo examina esta nova crítica ao modelo racional, em seguida se volta para várias perspectivas alternativas que ora começam a ser discutidas, algumas com base na fenomenologia, outras com base na teoria social crítica e ainda outras que têm origem em outras tantas tradições intelectuais. O que talvez esteja emergindo é um ponto de vista que se alimenta de uma maneira mais imediata nas tradições intelectuais do humanismo marxista, da psicanálise freudiana e da tradição política da democracia jeffersoniana. De uma forma sumamente importante, os teóricos que se movem neste sentido colocam uma ênfase muito forte na integração da teoria e da prática, procurando desenvolver teorias que sirvam como guias de significado para a vida em organizações públicas (WHITE, 1999; JUN, 2002).

1. Crítica do Modelo Racional

A teoria convencional de administração pública parece estar centrada no modelo racional de administração. Mas o modelo racional e as teorias relacionadas têm várias limitações importantes. Neste ponto, convém resumir a nossa crítica ao modelo racional em termos de três problemas importantes: (1) o modelo racional baseia-se numa visão estreita e restritiva da razão humana; (2) o modelo racional baseia-se num entendimento incompleto da aquisição de conhecimentos; e (3) os teóricos que trabalham seguindo a tradição do modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de modo adequado.

1. Visão restrita da razão humana

A primeira questão – de que o modelo racional se baseia numa visão limitada e restritiva da razão humana – pode ser abordada tanto de uma perspectiva histórica quanto por uma perspectiva mais imediata. A moderna teoria das organizações, segundo Ramos, é um subproduto dos processos organizacionais que surgem com o desenvolvimento de uma sociedade centrada no mercado. Para satisfazer as demandas do mercado (incluindo as demandas que são criadas artificialmente), os controladores das grandes organizações buscam maior eficiência mediante um processo racionalizado de produção. Mas esta abordagem tem consequências sérias para o indivíduo e para a sociedade. Na forma vigente de organização, que Ramos chama de organização ‘economizante’, a estrutura mecânica de produção, baseada na racionalidade instrumental ou técnica, transforma o indivíduo em trabalhador, o qual fica, por sua vez, sujeito a uma nova mentalidade de mercado.

Mas, conforme argumenta Ramos, a expansão do mercado pode ter atingido agora um ponto de retornos decrescentes, em termos de desenvolvimento pessoal e também de estabilidade social. A organização racionalizada deixa pouco espaço para a auto-realização; quando ocorre auto-realização, ela é meramente incidental ao processo de produção (o que contraria as noções de alguns teóricos de relações humanas). Além disso, este processo nos leva cada vez mais a uma “insegurança psicológica, degradação da qualidade de vida, poluição e desperdício dos recursos limitados do planeta” (p. 23).

Examinemos alguns destes pontos com mais detalhe. Se o modelo racional, de um lado, atrai nossa atenção para os meios que se fazem necessários para atingir determinados fins, ele também afasta nossa atenção dos próprios fins. Ao concentrarmo-nos somente em torno da eficiência, poderemos deixar de examinar e de participar de forma plena nas decisões que são importantes para nós, deixando assim, igualmente, de satisfazer nossas obrigações democráticas. Agindo dessa forma, dificilmente estaremos facilitando a expressão dos valores societários.

Estas considerações são de valor especial na discussão das organizações públicas. A distinção cometida pelo modelo racional entre meios e fins relaciona-se claramente à dicotomia entre política e administração, em que o papel das organizações públicas consiste simplesmente em descobrir os meios mais eficientes para os fins politicamente dados. Mas, como vimos, a dicotomia de política e administração não reflete a prática nem enuncia de forma correta o papel da administração numa democracia. Os membros das organizações públicas carregam a responsabilidade especial de promover a democratização do processo político, além de simplesmente atuarem com eficiência.

Os integrantes das organizações públicas também carregam a obrigação de agir com *fairness*, compreensão e humanidade, mas até esta obrigação se torna mais difícil, diante de uma perspectiva meramente racional, que ignora outros aspectos da vida humana como a emoção e a intuição. Diz-se que a emoção interfere no planejamento racional e na tomada de decisão; diz-se que a intuição deprecia a razão e a ordem. No entanto, a emoção e a intuição são aspectos importantes da existência humana, como, aliás, devem ser, particularmente porque estas áreas de nossa experiência se conectam de forma mais clara com nossos sentimentos e nossos valores. Estes autores parecem concordar que os mecanismos de controle das organizações complexas trivializam a interação pessoal, de tal forma que os indivíduos se tornam meramente objetos a serem usados no processo de produção. Cada um se torna um instrumento a ser manipulado pelo outro na busca eficiente dos objetivos organizacionais. De um modo mais importante, todo indivíduo perde o senso de auto-reflexão e auto-entendimento, que é essencial à criatividade e ao crescimento pessoal. Novamente, estas preocupações são até mais pronunciadas em organizações públicas do que em outras.

Um problema final com o conceito de razão usado pelo modelo racional de administração é que ele omite toda preocupação com o contexto moral em que a ação pode acontecer. Como se viu anteriormente, vários teóricos observaram que a racionalização da sociedade se tornou um processo em que as questões mais amplas de valores humanos, representadas por termos como *liberdade*, *justiça* e *igualdade*, estão perdendo sua importância como critérios de julgamento, sendo substituídas pelo cálculo específico de custos e benefícios, meios e fins. No entanto, se as organizações públicas devem cumprir sua promessa de apoiar e promover a governança democrática, seus membros devem ter disposição para pensar em termos de questões mais amplas, como as que nos fazem capazes de estabelecer um senso de responsabilidade pessoal ou de ação mútua. Simplesmente não conseguiremos garantir um ambiente moral para nossas ações, incluindo nossas ações organizacionais, dentro de um contexto limitado apenas por uma racionalidade instrumental.

1.2. Entendimento incompleto da aquisição do conhecimento

O modelo racional parece pressupor que só existe uma maneira de se obter o verdadeiro conhecimento – por intermédio da rigorosa aplicação dos métodos da ciência positiva às relações sociais e técnicas nas organizações. Para saber se este pressuposto é válido ou não, devemos ter clareza sobre os pontos fortes e fracos desta abordagem de aquisição de conhecimento.

Várias limitações, prontamente observáveis, do modelo positivo de ciência, foram debatidas e rediscutidas ao longo dos anos e cabe aqui pelo menos fazer uma revisão delas. Uma das críticas mais apontadas no modelo positivo de ciência diz respeito à afirmação de que o comportamento humano é cultural ou historicamente determinado – que ele varia no espaço e no tempo. Se assim fosse, o comportamento de um grupo não seria necessariamente igual ao de outro grupo, e o desenvolvimento de generalizações amplas e aplicáveis a todas as culturas em todos os tempos seria extraordinariamente difícil. Uma variante desta crítica afirma que, obviamente, os seres humanos de fato mudam seu comportamento com base em novas informações, incluindo informações produzidas cientificamente. Esta mudança nos padrões habituais de comportamento poderia ocorrer de várias maneiras. Por um lado, as pessoas poderiam se inclinar por um comportamento consistente com as teorias do comportamento humano. Ou, por outro lado, as pessoas poderiam deixar de agir de acordo com maneiras que aparentam contrariar a teoria. Em todo caso, a variabilidade do comportamento humano, no tempo e no espaço, limita a busca da ciência positiva por enunciados definitivos e aplicáveis a uma ampla gama de comportamentos humanos.

Uma segunda crítica fundamental da abordagem da ciência positiva à aquisição de conhecimentos diz respeito ao papel da experiência subjetiva na vida humana. Um aspecto desta crítica enfoca os indivíduos que são alvos de estudo, argumentando que as pessoas têm razões puramente subjetivas para suas ações. Segundo esta visão, os valores e as intenções dos indivíduos moldam suas ações tanto quanto o fazem as influências externas a que eles estão sujeitos. Enquanto as últimas podem ser observadas, os primeiros não podem; dessa forma, é limitada a capacidade da ciência positiva para obter uma visão completa da ação humana.

1.3. Conexão inadequada entre teoria e prática

O aparente fosso entre teoria e prática, entre acadêmicos e profissionais, na prática virou brincadeira, mas ele esconde uma inquietação profunda, uma insatisfação com a maneira como procuramos entender nosso trabalho e dar-lhe sentido. Infelizmente, a abordagem convencional da ciência positiva para a aquisição do conhecimento sobre organizações públicas oferece muito pouca ajuda; na verdade, ela talvez seja a raiz do problema.

O que querem da teoria os profissionais? Duas coisas, imagina-se: (1) explicações e entendimentos, com base nos quais possam moldar novas abordagens para o trabalho administrativo; e (2) um arcabouço ou esquema por meio do qual possam ver a experiência do indivíduo como parte significativa de algo maior e mais importante. O modelo racional de administração, em suas muitas variantes, tem certa capacidade de atender à primeira necessidade.

Quanto ao segundo ponto, o modelo racional e a ciência positiva são mais vulneráveis. De uma abordagem para aquisição de conhecimento, que procura ‘objetificar’ a experiência humana, dificilmente se pode esperar que interprete o sentido desta experiência; na verdade, ela diminui sua importância. O sentido da experiência, o valor que ela tem para nós, individualmente e como sociedade, baseia-se em nosso mundo subjetivo e intersubjetivo. ‘Objetificar’ esta experiência é roubar-lhe o próprio caráter ou textura que a torna significativa para nós.

Estas questões práticas servem bem para trazer à baila o problema da teoria. Os teóricos que seguem o modelo racional estão interessados em explicação, predição e controle, mas não estão necessariamente interessados em saber se suas teorias correspondem diretamente à realidade. Além disso, ao seguir o modelo da ciência positiva, o cientista baseia suas proposições teóricas na observação do comportamento manifesto, do comportamento visto de fora. Mas o comportamento observado de fora pode não corresponder de forma alguma às ações intencionadas pelo indivíduo. Como resultado, a teoria e a prática ficam separadas. A dicotomia entre teoria e prática, portanto, não é um acidente, mas uma consequência de escolhas específicas, de compromissos específicos com uma abordagem particular de aquisição do conhecimento.

Felizmente, a abordagem da ciência positiva não é a única abordagem disponível para a obtenção de conhecimento (embora se tenha criado esta impressão). De fato, outras abordagens que estão sendo atualmente exploradas oferecem, entre outras coisas, a possibilidade de uma correspondência melhor entre teoria e prática. Três destas abordagens serão examinadas no restante desse capítulo.

2. Teoria interpretativa ou da ação

Na parte final da discussão sobre Marx, Weber e Freud, no capítulo II, sugerimos que, a depender dos propósitos a serem atendidos pelo conhecimento, poder-se-ia escolher entre diferentes abordagens para a questão da obtenção do conhecimento. Entre estas, a visão

positivista vigente orienta-se para explicações instrumentais que possibilitam a predição e, em última análise, o controle dos assuntos humanos. Agora descobrimos que, em sua aplicação ao estudo das organizações públicas, a abordagem da ciência positiva é incompleta. Não só o poder explicativo do modelo racional mostrou-se limitado, mas agora nos damos conta que a simples explicação não é tudo o que queremos da teoria. Nós também 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. Felizmente, há modos de pesquisa mais adequados para estes propósitos; o restante deste capítulo examina dois destes esforços no campo da administração pública.

2.1. Raízes fenomenológicas

A teoria social interpretativa – ou teoria da ação, como a denominam alguns teóricos da administração pública – tem suas raízes no trabalho filosófico de Edmund Husserl, na virada do século 19 para o século 20. Husserl, um matemático por formação, procurou uma base filosófica para a inquirição científica que eliminasse os pressupostos ou axiomas que fundamentavam a ciência positiva e se voltasse diretamente para um entendimento do sentido humano. Esta abordagem, chamada fenomenologia, procura suspender as definições ou caracterizações do comportamento humano impostas pelos observadores científicos às ações dos seres humanos a partir de fora e, em vez disso, tenta captar o sentido exato destas ações a partir do ponto de vista dos próprios atores. Neste esforço, foca-se a atenção sobre a maneira como os indivíduos interpretam sua existência de cada dia, às vezes chamada de seu ‘mundo-da-vida’. 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 mundo do sentido tornou-se central para o fenomenologista e representou um rompimento crítico com as técnicas das ciências naturais.

2.2. Um mundo intersubjetivamente compreensível

Para o cientista social e para o estudioso da organização pública, talvez a contribuição mais importante da fenomenologia tenha sido o seu restabelecimento da relação entre sujeito e

objeto e sua elaboração do papel desta relação na constituição de um mundo intersubjetivamente compreensível – um mundo em que todos podemos compartilhar.

Considerando-se que o que é observável sempre se relaciona à consciência do ator, os dois aspectos, objetivo e subjetivo, não podem jamais ser totalmente separados. E como o ato de compreender implica avaliação, o mesmo é verdadeiro a respeito de fato e valor.

Numa situação como esta, podemos nos relacionar um com o outro de vários modos. Embora haja pessoas com quem não interagimos face a face e a quem tratamos de maneira meio anônima, também há aquelas a quem reconhecemos de forma consciente e vemos como sujeito (uma relação de *tu*) e aquelas que estabelecem reciprocidade neste reconhecimento (constituindo, assim, uma relação de *nós*). O que é de máxima importância para a relação de *nós* é que ela necessariamente envolve um reconhecimento mútuo e até uma revelação mútua de motivos. Assim, do ponto de vista fenomenológico, não só é imprópria, como também é impossível, a redução instrumental dos seres humanos ao estado de objetos.

2.3. Paradigma ativo-social

Uma aplicação da fenomenologia ao campo da administração pública é o livro *Action theory for public administration* (1981), de Michael Harmon. Harmon ressuscita a noção de Kuhn de paradigmas científicos, argumentando que a administração pública exige hoje um novo paradigma, que seja capaz de uma teoria de valor e teoria de conhecimento diferentes daquelas que o modelo racional de administração implica. Harmon descreve o que ele chama de paradigma alternativo com base no pressuposto de que os seres humanos são naturalmente mais ativos que passivos; e mais sociais que atomísticos. A visão ativa da natureza humana pressupõe que os indivíduos atribuem sentido às suas próprias atividades e, por consequência, determinam as circunstâncias que lhes são importantes. Em vez de, simplesmente, responder aos fatores do ambiente, como sugere a interpretação passiva da natureza humana, a concepção ativa sustenta que os indivíduos interagem com seu ambiente numa relação recíproca.

Harmon argumenta que a concepção ativo-social da individualidade (*self*) requer uma nova base normativa para a *accountability* nas organizações públicas. Sustentando que a administração pública se distingue pela “tomada e legitimação de decisões nas organizações públicas”, Harmon afirma que a teoria da administração pública tem de lidar com a relação entre substância e processo e entre valores individuais e coletivos (p. 5).

Além disso, há que se abordar a relação entre encontros individuais e valores coletivos mais amplos. Segundo Harmon, a noção de mutualidade ou comunidade é a premissa normativa básica que guia a relação face a face. Ele sugere que, em relações caracterizadas por mutualidade, os indivíduos levam em conta os desejos dos outros e estão abertos à sua influência. Enquanto, em geral, segue a noção de justiça de Rawls, Harmon sustenta que a justiça é um subproduto natural de nossa natureza ativo-social. A questão fundamental que surge, portanto, é “como fortalecer os laços naturais entre as pessoas, de forma a promover uma espécie de ordem social que mais favoreça os atos de liberdade individual e cooperação social do que os restrinja pela dominação” (p. 83).

2.4. Reformulação da responsabilidade administrativa

Esta questão leva a uma crítica e a uma reformulação da noção clássica de responsabilidade administrativa, segundo a qual se mantém a *accountability* nas organizações públicas ao se fazer com que as ações desses órgãos correspondam às intenções do legislativo. Esta visão mantém-se fiel a uma relação instrumental entre meios e fins, com os órgãos administrativos sendo forçados a executar a vontade do corpo dirigente. As obrigações morais residem em algum lugar fora do indivíduo e são cobradas por intermédio de várias restrições, seja pelas que são impostas de fora por lei ou regulamentação, seja pelas que são internalizadas pelos profissionais da administração.

3. Teoria Social Crítica

A perspectiva crítica reconhece que existe certa tensão entre nossas próprias lutas e as limitações que nos são impostas pelas condições sociais, mesmo por aquelas condições sobre as quais temos apenas uma vaga consciência. O papel da teoria é revelar estas contradições e assim nos permitir buscar nossa própria liberdade. Conforme assinala Richard Box (2005, p. 11), 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”. Já que este entendimento nos dá a oportunidade de uma liberdade maior e a conquista do potencial humano, ele está inevitavelmente associado à ação de busca das verdadeiras necessidades e anseios do indivíduo.

A perspectiva crítica foi elaborada por inúmeros pensadores importantes, dos quais o mais proeminente é Jürgen Habermas, que tentou a reafirmação mais completa da posição crítica (HABERMAS, 1970, 1974a, 1974b, 1975, 1979; também BERNSTEIN, 1976; e McCARTHY, 1978). Com base na obra de Habermas, complementada pelo trabalho de outros teóricos, consideramos que vários aspectos da abordagem crítica têm relevância particular para o estudo das organizações públicas. Especificamente, examinaremos (1) a crítica da razão instrumental, (2) a ‘cientização’ da vida política e a redução da esfera pública e (3) a relação entre conhecimento, comunicação efetiva e interesses humanos.

3.1. Crítica da razão instrumental

Os membros da Escola de Frankfurt – um instituto criado, no início da década de 1920, para investigar uma teoria crítica da sociedade – procuraram expor as raízes da dominação social na vida moderna, abrindo assim caminho para a realização eventual da liberdade por meio da razão. Mas, nesta tarefa, eles logo se depararam com um desafio à própria razão ou, mais precisamente, com uma redefinição da base da racionalidade social (JAY, 1973). Max Horkheimer, o diretor e líder intelectual da escola, discute esta questão contrastando dois modos de raciocínio. Segundo ele, em sua maioria, os grandes sistemas filosóficos supõem que a razão é um princípio que existe objetivamente na natureza e por cujo intermédio se pode avaliar a razoabilidade das ações de um ser humano. A razão, neste sentido, guia a escolha social e se expressa na linguagem da justiça e da liberdade, da violência e da opressão. Em contraposição a este modo de racionalidade, Horkheimer (1974, p.18) aponta para a emergência de uma forma mais instrumental, apenas interessada nos meios mais favoráveis (isto é, ‘eficientes’) para a realização de um determinado fim.

Habermas amplia a crítica de Herbert Marcuse a Weber com seu exame das alternativas que se poderia propor contra uma racionalização extensiva da sociedade. Ambos concordam que a dependência weberiana de uma definição técnica da racionalidade, em última análise, constitui uma justificação ideológica da extensão da dominação, mas se preocupam ainda mais com a descrição de Weber de que este resultado é inevitável. Eles argumentam, em sentido contrário, que se pode desenvolver um cenário alternativo, já que as instituições humanas são construídas socialmente e, portanto, podem ser reconstruídas por decisão consciente e ação efetiva.

Habermas argumenta que a conversão das sociedades tradicionais em sociedades capitalistas modernas, descrita pelo conceito weberiano de racionalização, é marcada por uma

mudança na base de legitimação da sociedade. Nas sociedades tradicionais, o campo da ação racional-intencional está de tal maneira impregnado na estrutura normativa da sociedade que ele raramente ameaça a eficácia das tradições culturais. No entanto, nas sociedades capitalistas emergentes há, pela primeira vez, uma garantia de crescimento econômico permanente; por consequência, o campo da ação racional-intencional se torna auto-sustentável.

3.2. Redução da esfera pública

Este desenvolvimento teria implicações importantes para o sistema político. Num de seus primeiros ensaios, Habermas (1974b) descreve a ‘esfera pública’ como aquela arena em que os vários interesses existentes na sociedade se engajam num discurso sobre o estabelecimento da agenda normativa para a sociedade (ver também PRANGER, 1968). Em tempos recentes, a esfera pública foi consideravelmente reduzida, a ponto de os interesses manifestados tenderem a ser os interesses dos superiores hierárquicos das empresas, dos trabalhadores e das profissões, mediados ou administrados pela mídia de massa. Esta delimitação da esfera pública é consistente com a subjugação do poder político ao desígnio racional-intencional. Nesta nova interpretação, a política é orientada no sentido de eliminar as disfunções e os riscos associados à produção do capital.

Obviamente, a crescente preocupação do governo com a solução de problemas técnicos tem implicações especiais para as noções de cidadania democrática, pois não se precisa de discussão pública para resolver questões técnicas; na verdade, o envolvimento das massas pode se mostrar disfuncional. Assim, a redução da esfera pública redundará numa despolitização geral da cidadania. Seu papel já não é mais ajudar na escolha dos rumos sociais, mas o de eleger, ocasionalmente, grupos alternativos de pessoal de gestão, cuja função, por sua vez, será a de lidar em termos efetivos com os problemas que obstruem a operação serena do sistema social e econômico. O resultado é uma nova consciência em que o mundo é visto em termos de técnica.

3.3. Restabelecimento da ‘comunicação sem distorção’

Na visão crítica, porém, se restabelece a conexão entre teoria e prática, que fora rompida, anteriormente, pela teoria tradicional. Habermas interpreta a repressão, conceito

central na psicanálise, como a privatização da linguagem, a retirada de certos símbolos de comunicação pública para um lugar onde eles se tornam inacessíveis ao ego, mas ainda o influenciam. A resultante luta de poder ou distúrbio interno afeta o indivíduo, mas de um modo que não lhe é consciente. Quer referindo-se ao indivíduo ou à sociedade, Habermas argumenta que a chave é o restabelecimento da comunicação sem distorção.

A ação verdadeiramente racional só pode acontecer pela remoção das restrições à comunicação, incluindo a restrição que com mais frequência distorce as nossas tentativas de chegar a um consenso: a dominação. Onde os padrões de comunicação são assimétricos – isto é, onde um participante na comunicação tem poder sobre outro – ocorrem distorções inevitáveis, tanto na vida social quanto na psique individual. Estas distorções devem ser desvendadas antes de qualquer processo de emancipação.

3.4. Análise crítica de organizações públicas

Embora se tenha feito poucas tentativas explícitas para aplicar análise crítica ao estudo das organizações públicas, várias questões levantadas na literatura da teoria crítica tratam desse esforço. Da mesma forma que Weber, Habermas também ilustra a operação da racionalidade técnica fazendo referência à burocracia pública, porque a esfera da administração do Estado é a personificação do interesse pela técnica e eficiência, que está cada vez mais a permear a sociedade em geral. Ao mesmo tempo, como observaram teóricos críticos e outros, a burocracia pública continua a concentrar discricionariedade e poder social de forma insaciável.

Numa época em que as intenções dos burocratas não são claramente entendidas e são até mantidas sob suspeição pelo público, há ampla razão para se preocupar com a legitimidade continuada do serviço público. Hoje, até a simples presença de funcionários públicos suscita desconfiança em alguns e hostilidade direta em outros – uma situação que implica pelo menos falta de congruência percebida entre os interesses dos burocratas e os interesses do público. Mas, talvez a contradição de interesses que aparenta existir de fato se baseie em comunicações sistematicamente distorcidas entre as várias partes.

Dar prioridade às necessidades de desenvolvimento de todos os participantes, tanto dos burocratas quanto dos usuários, significa reafirmar o compromisso com a democratização das relações sociais de todo tipo e enfocar as distorções que impediram que as verdadeiras necessidades dos indivíduos se expressassem por meio de uma ação política e social organizada. Numa época em que a esfera pública foi transformada num campo de competição

entre interesses de grupo, a democratização interna destes grupos, incluindo a burocracia pública, oferece um caminho possível para se manter um compromisso com os processos democráticos.

4. Pós-Modernismo e teoria do discurso

Recentemente, inúmeros teóricos importantes da administração pública seguiram seus colegas de outras disciplinas (desde arte e arquitetura, até sociologia e filosofia) na busca da ideia do pós-modernismo. Obviamente, o termo *pós-modernismo* implica uma reação contra a condição moderna, que, segundo muitos, teria vários séculos de existência. Mas, para outros, o pós-modernismo assumiu um sentido muito mais abrangente, incluindo não apenas uma crítica ao modernismo, mas pelo menos uma sinalização sobre o futuro do pensamento social. O pós-modernismo significa muitas coisas para muitas pessoas em muitos níveis e, por essa razão, é extremamente difícil defini-lo com precisão.

Mas se há um denominador comum para os muitos sentidos e propósitos do pós-modernismo, este é, provavelmente, a ideia de que os indivíduos e as sociedades de hoje parecem ter perdido a capacidade de representar o 'real'. Os velhos termos, em que costumávamos nos ancorar para estabelecer a realidade, já não parecem mais funcionar. De fato, pode-se mostrar que tais termos têm falhas fatídicas, tipicamente falhas que refletem sua origem como produtos das épocas históricas, culturais e sociais em que eles, particularmente, se formaram. Em geral, os pós-modernistas sustentam que a linguagem antes constitui o mundo do que o reflete. Se o conhecimento baseia-se na linguagem, segue-se, portanto, que ele está sempre vinculado às circunstâncias históricas e ao ambiente específico em que ele surge.

Em consonância com esta visão, os pós-modernistas são particularmente críticos da tendência recente segundo a qual os símbolos tomam o lugar daquilo que representam, se tornam eles próprios a moeda mais importante no intercâmbio de pensamentos e ideia.

A resposta pós-moderna a esta tendência do modernismo é desmascarar ou 'desconstruir' as falhas que se aninham no centro de cada tendência social, cultural ou política, o que se alcança quer por um exame refletido dos falsos pressupostos que estão no coração da matéria ou, simplesmente, por derrisão e desdém. Diz-se que as duas estratégias conseguem mais ou menos o mesmo resultado – revelar a falsidade do que parece ser verdadeiro. De fato, em certo sentido, os pós-modernistas parecem afirmar que tudo é falso,

pelo menos no sentido de que não se pode provar que alguma coisa é real. Para toda situação, para tudo o que se diz, há sempre um número sem fim de interpretações.

O pós-modernismo rejeita explicações globalizantes, conhecidas de várias maneiras como ‘metadiscursos’ ou ‘metanarrativas’ e desafia seu uso chamado ‘fundacionalismo’.

Em nível social amplo, o que as pessoas compartilham é em sua maior parte simbólico e, portanto, em grande parte efêmero, embora ainda possa existir a possibilidade de acordo e de consenso dentro de grupos menores, bairros ou comunidades. Os pós-modernistas tendem a celebrar o pequeno, o incomum, o marginal e o diferente.

Em suma, os pós-modernistas consideram o suposto progresso da era moderna com grande ceticismo. E assinalam que a exaltação do fato e da racionalidade pelo modernismo resultou em guerras mundiais, campos de concentração, genocídio, pobreza, racismo, industrialização, burocratização, urbanização e muitos outros males. Para os pós-modernistas, este registro indica o fracasso do modernismo, mas, talvez de forma mais importante, indica o fracasso da busca moderna por um entendimento racional do mundo ‘real’. Assim, tudo o que é aparente é suspeito e deve ser questionado, especialmente se for possível mostrar que reflete uma perspectiva de corrente dominante que poderia excluir quem não tem capacidade de manipular o simbolismo da vida moderna em benefício próprio.

4.1. Aplicações na administração pública

A posição pós-moderna exerceu fascínio em inúmeros estudiosos de administração pública. Examinaremos aqui, brevemente, três obras que são representativas do pensamento pós-moderno no campo. Charles Fox e Hugh Miller argumentam em *Postmodern public administration* (1995) que a democracia representativa norte-americana de hoje não é representativa nem democrática. Pelo contrário, as funções supostamente legitimadoras da deliberação democrática foram substituídas por um conjunto de símbolos que não têm referentes substanciais na experiência. Sob essas circunstâncias, os sistemas burocráticos de cima-para-baixo acabaram dominando o processo político, em detrimento do diálogo real, e o campo da administração pública serviu, pelo menos em parte, para dar apoio intelectual a este desenvolvimento. Fox e Miller argumentam, portanto, que o primeiro passo para superar esta condição é reconhecer que construtos como a burocracia hierárquica são criados socialmente e não constituem, em termos definitivos, parte do mundo natural.

De maneira semelhante, Fox e Miller sugerem que a política pública não resulta de explorações racionais de condições objetivas, mas, antes, que o discurso da política pública é

inerentemente político. Como alternativa, Fox e Miller sugerem a importância do ‘discurso autêntico’, por cujo intermédio as deliberações públicas ocorreriam de maneira a excluir as demandas insinceras, as que são apenas auto-complacentes, as demandas das pessoas não dispostas a acompanhar o discurso e as dos *‘free-riders’*. 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. Os pontos de vista devem ser confrontados uns com os outros e as ideias podem, muito provavelmente, entrar em choque. Mas os fóruns construídos em torno das normas de inclusão, atenciosidade e compreensão oferecem a possibilidade de reafirmação das normas da democracia.

4.2. Variações na teoria feminista

Estreitamente relacionadas com os esforços voltados a criar teorias de discurso para a administração pública estão as abordagens feministas ao campo. Em seu livro *The feminist case against bureaucracy* (1984), Kathy Ferguson identificou como a burocracia de tipo ideal contém, inerentemente, a conotação de gênero, refletindo os tradicionais vieses masculinos de poder e autoridade, tanto no seio da burocracia como na relação entre os cidadãos e as organizações públicas. Em oposição a esta postura, Ferguson recomenda uma nova abordagem para a organização, em que as organizações seriam “baseadas em poder definido como energia e força, em grupos que são 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” (p. 180), assim como uma nova interpretação da cidadania, com base em “processos compartilhados de conversação, deliberação e julgamento” (p. 174).

Vários estudiosos argumentam que a exploração contínua do modo como pensamos sobre as relações de gênero, em termos sociais, culturais e organizacionais, poderia proporcionar um grande *insight* para a reconstituição eventual das estruturas organizacionais hierárquicas.

5. O Novo Serviço Público

Denhardt e Denhardt descreveram o ‘Novo Serviço Público’ (2003) como uma alternativa para a Nova Gestão Pública. O Novo Serviço Público busca sua inspiração na (1) teoria política democrática (especialmente na medida em esta se preocupa com a conexão

entre cidadãos e seus governos) e em (2) abordagens alternativas para a gestão e o *design* organizacional que têm origem numa tradição mais humanística da teoria de administração pública, incluindo fenomenologia, teoria crítica e pós-modernismo.

5.1. Cidadania, comunidade e o Novo Serviço Público

Michael Sandel, em seu livro *Democracy's discontents* (1979), identifica duas tradições na vida política norte-americana. A primeira – que, segundo ele, prevaleceu principalmente na história recente – descreve a relação entre Estado e cidadãos em termos de direitos e procedimentos. De acordo com esta visão, 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 (mediante eleições, representação, processo devido e outros instrumentos) e que os direitos dos indivíduos, como o direito de livre expressão ou o direito à privacidade, estejam protegidos. Ainda segundo esta visão, o papel do cidadão consiste em desenvolver a capacidade de escolher as ocupações que são consistentes com seu interesse e em respeitar o direito dos outros à mesma coisa. Este ponto de vista baseia-se na filosofia do auto-interesse – uma filosofia segundo a qual o governo existe apenas para mediar os interesses pessoais e coletivos específicos dos membros na sociedade, para propiciar uma arena em que os auto-interesses possam ser plenamente exercidos e adjudicados. Esta perspectiva, obviamente, fornece as bases para a economia da *public choice* e para a Nova Gestão Pública.

Uma visão alternativa de cidadania democrática vê o indivíduo compartilhando o autogoverno de uma forma muito mais ativa. O papel do cidadão é enxergar além do auto-interesse, é olhar para o interesse público mais amplo; é um papel que toma uma perspectiva mais ampla e de longo prazo. Esta interpretação da cidadania democrática, obviamente, cobra muito mais do indivíduo.

O que se denominou como ‘movimento comunitariano’ serviu para cristalizar o pensamento acadêmico e popular sobre a nossa necessidade de comunidade e as responsabilidades que nos incumbem enquanto membros de uma comunidade. O professor Amitai Etzioni – comumente considerado o fundador do movimento comunitariano – define a comunidade em termos de três características: “(1) uma teia de laços afetivos ou emocionais que se entrecruzam e reforçam os elos entre os membros; (2) compromisso com um conjunto de valores, normas e sentidos compartilhados; e (3) um nível relativamente elevado de responsividade” (ETZIONI, 1995, p. 5). São verdadeiras comunidades aquelas que reúnem as

pessoas em torno de entendimentos e compromissos mútuos com vistas à satisfação de seus interesses comuns mais elementares. A seriedade dos empreendimentos da comunidade indica a importância dos direitos bem como das responsabilidades que os membros da comunidade detêm.

Outro tema de relevância para restaurar a cidadania democrática e estabelecer um Novo Serviço Público está ligado ao termo *sociedade civil*. Como demonstraram muitas pessoas, 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. Os grupos menores que, coletivamente, poderiam ser referidos como 'sociedade civil', são importantes, porque as pessoas precisam trabalhar ativamente seus interesses pessoais dentro do contexto dos interesses da comunidade. Somente aqui podem os cidadãos se envolver no tipo de deliberação e diálogo pessoal que é a essência, não apenas da construção da comunidade, mas da própria democracia.

5.2. Administração pública no Novo Serviço Público

Certamente, os teóricos e profissionais no campo da administração pública captaram bem estes temas, tanto em seu entendimento da relação entre profissionais governamentais e cidadãos como em sua abordagem da liderança e da administração nos órgãos públicos. Muitos enfocaram o engajamento cívico e exploraram as várias maneiras pelas quais os membros das organizações públicas poderiam criar mais espaços para o diálogo e a deliberação, envolvendo tanto 'burocratas' como cidadãos.

Finalmente, o Novo Serviço Público expressa, na liderança e na gestão dos órgãos públicos, um interesse renovado pelos valores democráticos. Com esta expressão, vários autores tentaram entrar no âmago do campo da administração pública e remodelar sua perspectiva básica, tradicionalmente preocupada com eficiência e desempenho, em prol de um interesse equilibrado por responsividade democrática.

5.3. Liderança no Novo Serviço Público

Tema particularmente importante no desenvolvimento do Novo Serviço Público tem sido a natureza variável da liderança nas organizações públicas. Um tema que emerge claramente é que há uma mudança da forma hierárquica tradicional para um modelo de liderança compartilhada, um modelo que recebeu atenção considerável na literatura sobre administração pública.

Por exemplo, Jeffrey Luke (1998) examina o tipo de liderança necessário para levantar e resolver problemas públicos importantes, como melhorar escolas, proteger recursos naturais ou reduzir pobreza urbana. O que Luke chama de ‘liderança catalisadora’ implica introduzir o problema na agenda pública e política, mobilizar um conjunto diverso de pessoas em torno do problema, estimular múltiplas estratégias e alternativas de ação e sustentar a ação e manter o ímpeto. David Carnavale (1995), por outro lado, examina a liderança dentro das organizações, sugerindo que, para se construir um governo confiável, é essencial que se tenha uma ‘liderança confiável’.

Finalmente, a relação entre líderes, administradores e cidadãos se completa no livro de Terry Cooper, *An ethic of citizenship for public administration* (1991). Cooper argumenta que a noção da cidadania envolve, não apenas direitos, mas também responsabilidades; por consequência, a pessoa que atua como cidadão deve assumir um papel positivo em prol da melhoria de toda a sociedade. O cidadão age em busca do bem comum e de acordo com os valores centrais do sistema político – participação política, igualdade política e justiça. Quando o cidadão se torna administrador público, ele assume o papel de “cidadão-administrador”, não sendo apenas um cidadão, mas trabalhando para a cidadania. 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”.

6. Esboço do Novo Serviço Público

Denhardt e Denhardt descreveram o Novo Serviço Público como uma alternativa para a velha administração pública e a Nova Gestão Pública. Em sua visão, há dois temas que fundamentam o Novo Serviço Público: (1) promover a dignidade e o valor do Novo Serviço Público, e (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores proeminentes da administração pública. Partindo destes temas, eles elaboram sete princípios-chave para o Novo Serviço Público:

1. ***Servir cidadãos, não consumidores:*** os servidores públicos não respondem meramente a demandas de consumidores, mas se concentram na construção de relações de confiança e na colaboração com e entre os cidadãos. O Novo Serviço Público procura encorajar sempre mais gente a cumprir suas responsabilidades de cidadãos e a fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos. O serviço público é visto como uma forma ou extensão da cidadania.
2. ***Perseguir o interesse público:*** os administradores públicos têm de contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada, de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas guiadas por decisões individuais; pelo contrário, é a criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada. No Novo Serviço Público, o administrador público não é o árbitro solitário do interesse público. Pelo contrário, ele é considerado um ator-chave dentro de um sistema mais amplo de governança, que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos e outras instituições.
3. ***Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo:*** O interesse público é melhor servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos com contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. O papel do administrador no Novo Serviço Público não é ‘remar’ ou ‘dirigir’ os consumidores, mas ‘servir’ os cidadãos.
4. ***Pensar estrategicamente, agir democraticamente:*** as políticas e programas que atendem às necessidades públicas podem ser logrados da maneira mais efetiva e responsável mediante esforços coletivos e processos colaborativos. A participação dos cidadãos não deve se restringir a dar forma às questões; ela também deve se estender à implementação das políticas. No Novo Serviço Público, o envolvimento dos cidadãos não se limita a estabelecer prioridades.
5. ***Reconhecer que a accountability não é simples:*** Do ponto de vista do Novo Serviço Público, a questão da *accountability* no serviço público é complexa; ela envolve um balanceamento entre normas e responsabilidades concorrentes dentro de uma teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências de cidadãos,

questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. Em outras palavras, os administradores públicos são obrigados a corresponder a todas as normas, valores e preferências concorrentes de nosso complexo sistema de governança.

6. ***Servir em vez de ‘dirigir’:*** Cada vez mais, os servidores públicos têm que usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou ‘dirigir’ a sociedade para novos rumos.

7. ***Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade:*** As organizações públicas e as redes em que participam têm mais chance de serem bem-sucedidas em longo prazo, se operarem mediante processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito a todas as pessoas. São estes valores – de servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar – que melhor traduzem o sentido de ser um cidadão a serviço da comunidade.

A Nova Gestão Pública, que passou a dominar o pensamento e a ação no campo da administração pública, fundamenta-se na ideia de que a melhor maneira de compreender o comportamento humano é admitir que o governo e os outros atores tomam decisões e empreendem ações com base em seu próprio autointeresse. Segundo esta visão, o papel do governo é liberar as forças de mercado de forma a facilitar a decisão individual e a obter eficiência. Os cidadãos são vistos como consumidores e os problemas são tratados com o emprego de incentivos. Espera-se que os servidores públicos sejam empreendedores de risco que realizam os ‘melhores negócios’ e reduzem custos.

Em contraste, 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. Segundo esta visão, esta ‘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. O Novo Serviço Público procura valores compartilhados e interesses comuns mediante amplo diálogo e engajamento de cidadãos. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de atingir objetivos públicos.

7. Conclusão

Com raízes no humanismo organizacional e na Nova Administração Pública (NAP) e respaldado filosoficamente por desenvolvimentos na teoria da ação, na teoria crítica e no pós-modernismo, o Novo Serviço Público veio tomando forma por obra e graça de um grande número de servidores públicos revolucionários, que usaram ideias como as que acabamos de mencionar para promover melhorias substanciais na maneira como suas organizações servem o público. Mas no coração do Novo Serviço Público (e no âmago do trabalho que estes gestores empreenderam) está o conceito de serviço público, a ideia de que é importante fazer a diferença. O trabalho destes gestores e de outros como eles tem importância capital, porque reflete um compromisso de tornar o mundo um lugar melhor, de fazer algo com sentido, algo até mesmo significativo. o Novo Serviço Público é construído sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com quem servem. Desta maneira, o Novo Serviço Público proclama uma visão brilhante e poderosa para os administradores públicos de hoje e do futuro.

Capítulo VIII

O Profissional como Teórico

No presente capítulo, o autor buscou demonstrar o quanto deve ser mútuo o interesse buscado pelo teórico e pelo profissional. Todo administrador acaba por construir sua própria teoria de forma muito pessoal – o autor, como tal, buscou construir a sua própria – e são essas teorias que darão contexto e rumo para suas ações como profissional.

O que difere o profissional extraordinário do profissional comum está no senso que ele tem de si mesmo, que vem da reflexão atenta, através da teoria. Logo, partindo-se do ponto de vista do profissional, o problema não é se este deve ou não ter interesse pela teoria, e sim como descobrir e moldar teorias que tragam nortes úteis para a ação.

O problema corrente está no fato de que as teorias desenvolvidas são alheias à prática e assim mesmo, passadas aos profissionais, que tentam aplicá-las da maneira que julgam melhor. Os profissionais não devem desejar que os teóricos sejam iguais a eles. Devem, contudo, desejar que os teóricos tenham uma visão mais ampla e vejam o mundo por outro viés. Para Denhardt, a solução para tal fato se encontra numa abordagem pessoal para a construção de teorias de ação.

Tão importante quanto desenvolver a própria teoria, é o processo de aprendizagem. A teoria e a prática estão conectadas a este processo. Construir uma teoria não significa somente aprender uma nova forma de enxergar o mundo – é construir, também, uma nova realidade. O processo de construção de uma teoria é um processo de aprendizagem.

Muitos estudiosos argumentam que as teorias da administração pública nunca corresponderão exatamente à prática, justamente pela falta de credibilidade que há nesse meio atualmente. Logo, para que a administração pública tenha sucesso, é vital que os administradores sejam capazes de mudar, de adaptar-se e de aprender, sobretudo. Aliado a isso, o processo de tomada de decisão é crucial, seja ela pautada com base em análises objetivas de dados ou com base em emoções e intuições humanas.

Apêndice – O Diário do Administrador

Há uma grande barreira que separa a teoria e a prática. Aquilo que em tese parece fazer sentido, na prática nem sempre funciona; as teorias construídas na academia, algumas vezes, pouco se parecem com a realidade do administrador público. Há, contudo, um artifício para auxiliar a conexão entre teoria e prática nas organizações públicas: O Diário do Administrador.

O Diário do Administrador tem por base um método de aprendizado que sugere que a aprendizagem mais importante é aquela que se fundamenta na experiência própria, ainda que não se limite a ela. Refletindo sobre as nossas experiências e fazendo generalizações a partir delas, podemos aprender boas lições sobre como as organizações funcionam e sobre como o sujeito atua nos contextos organizacionais.

Inicialmente, o Diário do Administrador requer o foco nos processos humanos essenciais que dão respaldo à ação – comunicação, liderança e autoridade, papéis e funções dos membros, normas de grupo e crescimento de grupo, dinâmica entre grupos e tomada de decisão. Além dessa caracterização, há ainda outra, que tem por embasamento: os modos de conhecer, os modos de decidir e os modos de agir.

O Diário do Administrador traz uma forma prática de transpor a situação imediata e de nos envolver numa aprendizagem em longo prazo. A partir do momento em que vamos tendo consciência do fluxo de nossas atividades, surgem novas formas de melhorar nossa aprendizagem e, assim, podemos explorar as diversas possibilidades que reservam para nossas vidas.

Para se montar um Diário deve-se atentar para as seguintes seções: (I) Experiência anterior, (II) reflexões e generalizações (sobre a seção I), (III) experiência interior, (IV) reflexões e generalizações (sobre a seção II) e um apêndice. A forma de se alimentar o Diário também é importante. Para se trabalhar com maior eficácia, sugere-se encontrar uma hora e local com pouca ou nenhuma probabilidade de perturbação.

Referências Bibliográficas:

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