



# III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2013)

## AS POSSIBILIDADES EPISTEMOLÓGICAS PARA A AMPLIAÇÃO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Ana Claudia Donner Abreu<sup>1</sup>  
Angela Regina Heinzen Amin Helou<sup>2</sup>  
Francisco Antônio Pereira Fialho<sup>3</sup>

### RESUMO

A teoria da administração pública com a emergência de uma sociedade que é baseada em conhecimento, tanto subjetivo como objetivo, vem sendo criticada pela sua falta de adaptabilidade em um contexto dinâmico e complexo. Denhardt apresenta três alternativas de base epistemológica para subsidiar uma nova teoria da Administração Pública. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar as bases epistemológicas para a ampliação da teoria da Administração Pública que culminaram na concepção do novo modelo de Serviço Público (NSP) de Denhardt. Os procedimentos metodológicos adotados foram a abordagem qualitativa, a pesquisa descritiva e bibliográfica. Os resultados alcançados demonstram que o modelo proposto por Denhardt a partir das bases epistemológicas apresentadas vai possibilitar o conhecimento para o administrador das subjetividades e necessidades humanas para servir como base na formulação de políticas públicas com o intuito de alcançar o bem comum, objetivo maior da Administração Pública.

**Palavras-Chave:** Administração Pública; Epistemologia; Novo Serviço Público.

### ABSTRACT

*The theory of public administration with the emergence of a society that is based on knowledge, both subjective and objective, has been criticized for its lack of adaptability in a dynamic and complex context. Denhardt presents three alternative epistemological base to support a new theory of Public Administration. In this sense, the objective of this paper is to present the epistemological basis for the extension of the theory of public administration that culminated in the design of the new model of Public Service (NSP) Denhardt. The procedures adopted methodological approach was qualitative, descriptive research and literature. Results show the model proposed by Denhardt from the epistemological bases will enable the knowledge presented to the administrator of subjects and to serve human needs as a basis to formulate laws, projects and programs in order to achieve the common good, the main objective Public Administration.*

**Keywords:** Public Administration; Epistemology; New Public Service.

---

<sup>1</sup>anadonnerabreu@hotmail.com

<sup>2</sup>angela.amin@uol.com.br

<sup>3</sup>fapfialho@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento de políticas públicas (VIEG, 1968). Para o autor, esta é percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. É a parte mais manifesta do governo, ou seja, o próprio governo em ação.

Diversos autores (RAMOS, 1989; CASTOR; FRANÇA, 1987; NOGUEIRA, 1994; BRESSER PEREIRA, 1996; DENHARDT, 2012) apontam que a administração pública tem um caráter extremamente burocrático. Na concepção de Ramos (1989) e Denhardt (2012), as organizações burocráticas possuem uma orientação instrumental - aquela determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados. Para estes autores, nesta concepção, a experiência tende a mostrar que o tipo burocrático mais puro de organização administrativa é capaz de atingir o mais alto grau de eficiência e, é formalmente o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos como descreve Weber (RAMOS, 1989).

Entretanto, para Pinchot e Pinchot (1994), a burocracia como estratégica de execução de objetivos organizacionais não mais oferece resposta aos problemas atuais porque ao desenvolver seus interesses próprios como corporação deixou de ser agente eficaz do governo. Bennis (1995), por sua vez, acredita que a organização burocrática está irremediavelmente fora de sintonia com as realidades contemporâneas e com as novas formas, padrões e modelos que estão emergindo.

Corroborando, Osborne e Gaebler (1992); Bennis (1995); Bresser Pereira, (1996); Trosa, (2001), constatam que houve uma mudança na concepção da palavra burocracia. No passado seu conceito era positivo porque significava racionalidade, eficiência e estrutura organizacional. Hoje, porém, significa ao contrário: ineficiência e irracionalidade administrativa.

Esta constatação é reforçada pela emergência da denominada Sociedade do Conhecimento, pois seus princípios complexos, dinâmicos e auto-organizáveis, totalmente distintos dos princípios de previsibilidade da sociedade burocrática, impulsionam tanto a redefinição do papel do Estado e da administração pública como demandam novas perspectivas epistemológicas para se conceber, perceber e agir sobre esta realidade.

Neste contexto, a administração pública examina e gerencia fenômenos frequentemente complexos e não lineares, guiados por uma variedade de forças que não se comportam somente de acordo com leis e princípios predefinidos. Devido a multiplicidade dos contextos e dos comportamentos dinâmicos dos agentes da administração pública, surge então, a necessidade de um olhar mais amplo e elaborado a partir da ótica do conhecimento de toda a sociedade (KLIJN, 2008; TEISMAN, 2008).

Por isso, fundamentado em Ramos (1989), Cruz Junior (1988), Serva *et al.* (2010) e Denhardt (2012), que propõem uma reformulação na teoria das organizações com estudos voltados para a sedimentação de paradigmas emergentes na administração, entende-se que a administração pública pode ampliar o escopo de entendimento tanto de sua base epistemológica, quanto de sua função social.

A partir do exposto acima, o objetivo geral deste trabalho é apresentar as bases epistemológicas para a ampliação da teoria da Administração Pública que culminaram na concepção do novo modelo de Serviço Público (NSP) de Denhardt (2007).



## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Administração pública e o Novo Serviço Público (NSP)

A Administração Pública pode ser conceituada como “um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 103).

De acordo com Denhardt (2012), no escopo da teoria da administração pública, podem-se identificar algumas vertentes:

- **Administração Pública e as Organizações Privadas:** nesta concepção as organizações públicas são vistas como se fossem iguais às organizações privadas. Os proponentes desta perspectiva argumentam que os interesses básicos da gestão são os mesmos. Nesta visão, a teoria da organização pública constitui parte de uma teoria organizacional mais ampla que deve promover o estudo genérico da administração cujo interesse principal deve ser a eficiência.
- **Administração Pública e Governo:** a visão de que a Administração Pública se distingue por sua relação com o processo de governo é sustentada por muitos dos primeiros autores do campo da administração. Nela se reconhece a organização pública como elemento central para o processo político já que afeta o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas. É a visão que aproxima a Administração Pública e a teoria política promovendo uma teoria política das organizações públicas (DENHARDT, 2012).
- **Administração Pública como Profissão:** compreende a Administração Pública a observá-la como uma profissão que se fundamenta em perspectivas teóricas. Pretende que o administrador público seja capaz de conciliar a teoria política e a análise organizacional. Assume uma visão de que a administração pública se distingue por sua relação com o processo de governo, sustentada por muitos dos primeiros autores do campo (GAUS, WHITE, DUMOCK, 1951; AMATO, 1971).

Como modelo, a administração pública evoluiu de uma perspectiva patrimonialista para outra - burocrática - baseada nos princípios do modelo ideal de Weber (RAMOS, 1989) que foi adotada como pressuposto da eficiência. Nesse sentido, para Osborne e Gaebler (1992), Pinchot e Pinchot (1994) e Bennis (1995) a despeito dos resultados positivos alcançados pela burocracia na era industrial, o modelo está em declínio.

A palavra burocracia de um sentido positivo como um modelo de tipo ideal de organização foi se transformando em uma gigantesca estrutura de controle, que visava à proteção do interesse público. Isto acabou criando uma obsessão pela regulamentação do processo, ao invés de focar nos resultados obtidos. Assim, o modelo de burocracia estatal, moroso e excessivamente centralizado, mais preocupado com regras do que com resultados, com organogramas inchados e gerador de ineficiência e desperdício, precisava



ser reinventado (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Desenvolve-se, a partir disso, a Nova Administração Pública (NAP), cujo fundamento é a utilização de um novo paradigma como modelo para relações políticas e administrativas visando à construção de um novo perfil de estado - mais eficaz e melhor qualificado para a prestação de serviços públicos de qualidade e com menores custos para a sociedade.

O movimento “reinventando o governo”, expressão utilizada por Osborne e Gaebler (1992) define, para os autores, o escopo da NAP. Para Paula (2007), a NAP nascida como uma expressão reelaborada pelas perspectivas gerencialistas, não conseguiu – mesmo com seu discurso participativo – incorporar a dimensão sociopolítica no escopo da gestão, o que estabelece um grande limite para a metodologia.

Contudo, Denhardt (2012) argumenta que é possível articular uma redefinição do campo da administração pública que inclua: (a) as perspectivas das abordagens anteriores – políticas, genéricas e profissionais; (b) a identificação da administração pública como um processo e (c) a ênfase na natureza política desse processo.

O autor constrói este argumento por identificar uma crise de identidade na teoria da administração pública cujas bases convencionais não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo, sejam eles os teóricos, os profissionais ou os cidadãos. Por base convencional se entende uma teoria racional de administração focada em um entendimento positivista do comportamento humano. Assim, nesta visão, o estudo próprio da administração pública é o estudo de como operar organizações públicas de forma mais eficiente, isto é, como alcançar os objetivos definidos com um custo mínimo (DENHARDT, 2012).

Nesse contexto, em oposição a esta teoria racional surge uma crítica que procura levar a teoria da administração pública para além da ação racional em direção a perspectivas baseadas na fenomenologia, na teoria social crítica e na teoria pós-moderna.

Desta forma, para Denhardt (2012) a crítica sobre a teoria dominante da administração pública está centrada no modelo racional de administração, que tem ao menos três limitações importantes: (a) baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (b) suporta-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; e, (c) os teóricos que se apóiam no arcabouço do modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de maneira adequada.

O primeiro aspecto – de que o modelo racional se baseia em uma visão limitada e restritiva da razão humana – associa o conceito de racionalidade instrumental ao crescimento de uma economia de mercado. Para Ramos (1989), a teoria das organizações é subproduto dos processos organizacionais que surgiram com o desenvolvimento de uma sociedade centrada no mercado. Para satisfazer as necessidades desta, os controladores das grandes organizações buscam maior eficiência mediante um processo racionalizado de produção. Neste processo focam sua atenção nos meios necessários para que a organização atinja determinados fins, afastando a atenção das pessoas sobre os próprios objetivos.

Para Denhardt (2012), agindo desta maneira, as organizações dificilmente estariam expressando valores societários, mas, sim, tentando atingir, a custo mínimo, os seus objetivos. Assim, essas considerações devem ser discutidas nas organizações públicas, já que a distinção realizada pelo modelo racional, entre meios e fins, tem clara conexão com a dicotomia entre política e administração, onde “o papel das organizações públicas consiste simplesmente em descobrir os meios mais eficientes para os fins politicamente



dados” (DENHARDT, 2012, p. 219).

Apesar de operar de forma bastante eficiente, o modelo racional omite toda a preocupação com o contexto moral em que a ação pode ocorrer. A racionalização da sociedade se tornou um processo em que as questões de valores humanos – liberdade, justiça e igualdade, por exemplo – deixam de ter importância como critério de julgamento para a ação pública, sendo substituídas pelo cálculo específico de custos e benefícios, meios e fins (DENHARDT, 2012).

Destarte, quando as únicas questões discutidas são as medidas de eficiência, as funções de deliberação, comunicação e participação parecem perder importância. No entanto, se a administração pública deve cumprir a promessa de apoiar e promover o bem comum, “seus membros devem ter disposição para pensar em questões mais amplas, como as que nos tornam capazes de estabelecer senso de responsabilidade pessoal ou de ação mútua” (DENHARDT, 2012, p. 221).

O segundo aspecto – entendimento incompleto sobre a aquisição do conhecimento – pretende indicar que só existe um modo de se obter o conhecimento verdadeiro, que é por intermédio da aplicação rigorosa dos métodos da ciência positiva nas relações sociais, o que não considera, portanto, o papel das experiências subjetivas na vida humana. Essa crítica se suporta na compreensão de que os indivíduos, que são os sujeitos centrais da ação pública, têm razões subjetivas para suas ações - valores - que não são acessíveis a quem observa de fora seu comportamento. Enquanto as ações podem ser observadas, os valores não podem, e assim, é limitada a capacidade da ciência positiva de obter uma visão mais completa da ação humana.

Nesse sentido, decorre para Denhardt (2012, p. 226) que “a visão positivista vigente orienta-se para explicações instrumentais que possibilitam a predição e, em última análise, o controle dos assuntos humanos”. Esta linha de raciocínio revela-se como incompleta. Não só porque seu poder explicativo é limitado, mas também porque o que se precisa são teorias que ajudem a compreender o sentido da ação humana e permitam agir com mais clareza e habilidade na busca dos objetivos societários.

O terceiro aspecto, a conexão inadequada entre teoria e prática, segundo Denhardt (2012), reflete uma preocupação que os profissionais da administração pública possuem com sua própria teoria. O autor acredita que estes querem que as teorias lhes garantam explicações e compreensões a partir das quais possam criar novas abordagens para o trabalho administrativo. É que possam criar um quadro de referência por meio do qual se possa ver as experiências dos indivíduos como parte significativa de algo maior e mais importante. O fato de os teóricos que seguem o modelo racional estarem interessados em explicação, predição e controle e não em saber se suas teorias têm ou não correspondência direta com a realidade, reforça esta constatação.

Por isso, pretende-se adotar neste trabalho a concepção de que a administração pública “está interessada na gestão dos processos de mudança que buscam lograr os valores societários publicamente definidos” (DENHARDT, 2012, p. 30).

Assim, como desdobramento deste entendimento Denhardt e Denhardt (2007) descreveram o Novo Serviço Público (NSP) cuja visão se fundamenta em promover e reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público. Para os autores o Novo Serviço Público busca sua inspiração não tanto na teoria política democrática quanto em abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional e tem sua origem em uma tradição humanística da teoria da administração. São sete os princípios-chave do Novo Serviço Público:



- Servir cidadãos, não consumidores – como o serviço público é visto como uma extensão da cidadania, tanto o governo quanto os cidadãos precisam abrir mão de seus interesses de curto prazo assumindo novos papéis na construção de uma sociedade civil.
- Perseguir interesses públicos – no Novo Serviço Público o administrador não é mais o árbitro do interesse público, mas sim um ator-chave dentro de um sistema de governança que inclui inúmeros *stakeholders*, e o governo é um meio voltado para o alcance de valores compartilhados pela sociedade.
- Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo – os administradores públicos trabalham dentro de redes políticas complexas e seu trabalho deve envolver os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas, o que informa a política e constrói a cidadania.
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente – as políticas e os processos devem ser elaborados mediante processos de colaboração para que os cidadãos possam se envolver no processo de governança ao invés de buscarem apenas satisfazer suas demandas de curto prazo.
- Reconhecer que *accountability* não é simples – *accountability* no serviço público envolve o equilíbrio entre normas e responsabilidades que pressupõe questões morais, direito público e interesse público. Assim, os administradores públicos devem corresponder a normas, valores e preferências do complexo sistema de governança público.
- Servir em vez de dirigir – os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados. Devem compartilhar poder e liderar com compromisso, integridade, respeitando e conferindo poder à cidadania.
- Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade – as organizações públicas têm mais chance de ser bem-sucedidas se operarem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham como base o respeito pelas pessoas.

As características apresentadas pelo Novo Serviço Público (NSP) fundamentam-se em valores compartilhados e interesses comuns por meio do diálogo e do engajamento dos cidadãos e são vistas como uma extensão da cidadania. Assim, se considera que o NSP será capaz de lograr os objetivos e valores societários publicamente definidos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O delineamento dos procedimentos metodológicos deste trabalho é de natureza descritiva, a escolha dos processos sistemáticos para a exposição e explicação dos fenômenos é predominantemente qualitativa, e a coleta de dados é bibliográfica.

A abordagem qualitativa se justifica, sobretudo, por se tratar de uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de um determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos



vivididos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo, e possibilitar em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades de seus comportamentos (CERVO; BERVIAN, 1996). No caso, este trabalho é qualitativo porque entender a fundamentação epistemológica das teorias da Administração Pública.

Já a pesquisa descritiva tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2009, p. 42). A investigação descritiva abrange e permite “uma análise do problema de pesquisa em relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos, comunidades, entre outros aspectos” (OLIVEIRA, 2007, p. 67). Neste trabalho, buscou-se descrever a análise das teorias adjacentes da Administração Pública.

A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, que permite explicar o problema a partir de referências teóricas publicadas. Ela pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva. Em ambos os casos, busca conhecer ou analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema. Constitui parte da pesquisa descritiva quando esta é feita com intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se procura resposta (CERVO; BERVIAN, 1996). A busca bibliográfica proveu os subsídios necessário para a análise da teoria de Denhardt como proposta para uma mudança na teoria da Administração Pública.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O modelo do Novo Serviço Público (NSP) surgiu como resultado da crítica de Denhardt (2012) sobre a teoria dominante da administração pública.

Este modelo nasceu da crítica da teoria existente e para que fosse elaborado foi necessária a aplicação dos pressupostos paradigmáticos, ou melhor, das bases epistemológicas que fundamentariam uma nova visão que considere a necessidade de um olhar mais amplo e estabelecido a partir da ótica do conhecimento de toda a sociedade conforme postularam Ramos (1989), Klijn (2008) e Teisman (2008), Serva *et al.* (2010) e Denhardt (2012).

### 4.1 Apresentação das Bases Epistemológicas para a Ampliação da Teoria da Administração Pública segundo Denhardt

Para Denhardt (2012) dependendo dos propósitos que serão atendidos pelo conhecimento, diferentes abordagens epistemológicas podem se apresentar. De acordo com o autor, a visão positivista que é própria das teorias instrumentais da administração pública, se orienta para explicações que visam predição e controle dos assuntos humanos. Nestes modelos se pressupõe que só existe um modo de obter o conhecimento verdadeiro: pela aplicação dos métodos das ciências positivas às relações sociais, o que apresenta limitações importantes, como já referido anteriormente neste trabalho.

Assim, para que a administração pública possa agir com mais clareza na concretização dos objetivos societários que devem ser publicamente definidos, são necessárias teorias que ajudem a compreender o sentido da ação humana. Nesse aspecto, Denhardt (2012) apresenta três alternativas para a compreensão de outras



abordagens epistemológicas distintas da positivista:

- A teoria social interpretativa ou teoria da ação.
- A teoria social crítica.
- A teoria pós-moderna.

A primeira alternativa, a teoria social interpretativa, tem suas raízes na obra filosófica de Husserl chamada de fenomenologia. O significado de fenômeno provém da expressão grega *phainomenon* que quer dizer “mostrar-se a si mesmo”. Assim, *phainomenon* significa aquilo que se mostra que se manifesta. Em outros termos, significa aquilo onde algo pode tornar-se manifestou visível a si mesmo (MARTINS; BICUDO, 1989).

Fenomenologia é o nome que se dá a um movimento cujo objetivo central “é a investigação direta de fenômenos e sua descrição da maneira como são experienciados conscientemente, sem teorias sobre a sua explicação causal, e tão livres quanto possível de pressupostos e de preconceitos” (MARTINS apud BICUDO, 1994, p.15).

Segundo Moura (1989, p.47) Husserl toma como premissa “ir às coisas mesmas” para que estas “possam exprimir aquilo que é dado diretamente na consciência”. Desde o início Husserl tinha como objetivo superar a oposição entre objetivismo e subjetivismo procurando satisfazer à objetividade do conhecimento, ideal ou real, e à subjetividade do cognoscente; e entender como o mundo real em sua temporalidade, em sua consciência intersubjetiva e em sua objetividade se constitui na consciência dos seres humanos.

Como abordagem, a fenomenologia procura colocar em suspenso as caracterizações do comportamento humano que são impostas externamente às ações humanas para tentar captar o sentido exato destas ações a partir da perspectiva dos próprios atores. Nesta visão, os seres humanos são seres conscientes, agem com um propósito e dão sentido as suas ações. A reflexão fenomenológica parte do entendimento que o conhecimento nunca é um objeto isolado e deve ser concebido como um objeto em seu mundo (ZILLES, 2007).

A fenomenologia não olha o mundo de maneira objetiva, mas quer compreendê-lo na perspectiva do sujeito. O mundo da vida – um fenômeno dado na consciência – é dado ao sujeito como horizonte de experiência, e, é centrado no seu eu (ZILLES, 2007).

A questão básica da fenomenologia é a busca do sentido das coisas, de modo a atribuir-lhes um significado. Não é de extrema importância que os fatos se mostrem, mas sim qual o sentido atribuído a estes. O sentido não está no fenômeno, mas na atribuição que o sujeito lhe dá (FARIA, 2009).

Lyotard (1986) corrobora com estas colocações ao afirmar que a fenomenologia é o estudo do que é dado, do que aparece à consciência, do que é percebido, da coisa que se percebe e dos laços que unem o fenômeno ao ser do qual a coisa é fenômeno, e ao sujeito que o investiga.

Esta concepção leva a uma conexão entre sentido e intencionalidade e permite a visão de que os seres humanos são agentes ativos no mundo social. A intencionalidade neste caso é o direcionamento ativo da consciência para um objeto específico. Por meio das intenções os seres humanos dão sentido ao mundo em sua volta e assim constroem este mundo.

Por outro lado, para Garnica (1997) a essência do que se procura nas manifestações do fenômeno nunca é totalmente apreendida, portanto ele sempre deve ser visto





contextualizadamente. Assim, a análise conduzida pela fenomenologia deve abranger o histórico e o social nos encontros e mediações necessários para sua concretização.

Para Denhardt (2012) uma contribuição relevante da fenomenologia para o estudo das organizações públicas é justamente o restabelecimento da relação entre sujeito e objeto e o papel desta relação na constituição de um mundo do qual todos podem compartilhar e que pode se compreender intersubjetivamente. Nesta situação, a relação entre os seres humanos pode se concretizar de vários modos, mas envolve necessariamente um reconhecimento mútuo e até uma revelação mútua de motivos. Independente do quanto uma pessoa tente objetificar e impessoalizar uma relação, a consciência do tu como um ser consciente e que interage na mesma situação revela a humanidade em comum, um ponto que a teoria racional não compreende. Assim, do ponto de vista fenomenológico é imprópria uma redução dos seres humanos ao estado de objetos.

Já a segunda alternativa que Denhardt (2012) apresenta para o entendimento do sentido da ação humana, é a teoria social crítica. Esta reconhece que existe uma tensão latente entre as lutas e limitações impostas às pessoas por suas condições sociais, mesmo que sobre elas se tenha vaga consciência. Ao buscar expor as questões ocultas, as estruturas de controle e de dominação e as desigualdades, a abordagem crítica busca questionar permanentemente a racionalidade das teorias tradicionais para evidenciar as coisas como realmente são, para depois poder enunciar como deveriam ser (DAVEL, ALCADIPANI, 2003). Neste sentido, a abordagem crítica refere-se a uma reflexão sobre a renovação de situações e estruturas que impedem o desenvolvimento progressivo da autonomia e da responsabilidade das pessoas.

O primeiro a utilizar o termo teoria crítica foi Horkheimer em 1937 (VIEIRA; CALDAS, 2006). Na perspectiva deste autor a teoria está ligada a análise da realidade sócio-histórica com objetivo de expor suas formas de dominação e exploração. Entretanto, para Wacquant (2004), a teoria também engloba a noção de crítica de Kant, que diz respeito à avaliação de categorias e de formas de conhecimento com o objetivo de determinar sua validade cognitiva e seu valor.

A base da teoria crítica, para Vieira e Caldas (2006, p.60) pode ser demonstrada por um postulado: “é impossível mostrar as coisas como realmente são, senão a partir da perspectiva de como elas deveriam ser”. Nesta colocação, o dever ser se refere às possibilidades não realizadas pelo mundo social. Este dever ser não tem intenção de ser utópico, mas de analisar o que o mundo poderia ter de melhor no caso das suas potencialidades se realizassem.

Para Paula *et al* (2010) os estudos críticos no Brasil tiveram sua origem no paradigma teórico humanista que se apoia na fenomenologia e na fenomenologia crítica da Escola de Frankfurt, no existencialismo cristão e na visão anarquista. Como maneira de conciliar estas diferenças, Wacquant (2004) sugere que o pensamento crítico deve se situar na confluência entre a crítica epistemológica e a crítica social, ou seja, questionando tanto as formas estabelecidas de conhecimento quanto as da vida coletiva.

Davel e Alcadipani (2003) estabelecem três parâmetros para identificar um estudo de natureza crítica:

- (a) promulgação de uma visão desnaturalizada da administração - a organização é considerada uma construção sócio-histórica e não uma entidade concreta e relativamente fixa;
- (b) intenções desvinculadas da performance – os conhecimentos gerados não visam



- uma lógica instrumental de cálculo de meios com relação aos fins; e  
(c) um ideal de emancipação – enfatizar, nutrir e promover o potencial da consciência humana para refletir de maneira crítica sobre os fatos.

Contudo, para Vieira e Caldas (2006) a teoria crítica dedica-se a examinar o mercado e suas relações com a emancipação do sujeito e com a conquista da liberdade e da igualdade. Os autores complementam que é possível enunciar dois princípios básicos da teoria crítica: a orientação para a emancipação do homem na sociedade e a manutenção do comportamento crítico.

Denhardt (2012) considera que vários aspectos da abordagem crítica tem relevância para o estudo da administração pública. A crítica da razão instrumental é uma delas e envolve a questão que contrasta os dois modos de entendimento do conceito de razão. Em um sentido, a razão é um princípio que existe objetivamente na natureza e que permite a avaliação das ações humanas. Já no outro sentido, que é próprio da sociedade moderna, a razão toma uma forma mais instrumental ao se interessar apenas nos questões mais favoráveis para se obter um dado fim.

A crítica então se funda na forma como os meios são ordenados para atingir os fins previamente definidos. Estes meios não apenas afastam da discussão vários interesses sociais que são supridos pelas instituições racionais, mas também elaboram padrões de controle científicos, calculados e calculistas (DENHARDT, 2012).

Baseada na teoria crítica a administração pública daria ênfase aos seguintes aspectos: (a) exame da base técnica da dominação burocrática e as justificações para essa condição; (b) construção em um contexto normativo e histórico amplo das questões de formulação e implantação de políticas públicas; (c) estimulados fundamentos para mais autonomia e responsabilidade nas organizações; e (d) foco nas conexões essenciais entre autorreflexão pessoal e societária, por um lado, e desenvolvimento pessoal e societário de outro (DENHARDT, 2012).

Partindo desta mesma percepção, para reinterpretar a administração pública, Denhardt (2012) propõe considerar que ela está inserida no contexto da democracia e da sociedade civil e por isso a condução de suas atividades administrativas deve contar com a participação e interação dos múltiplos atores que serão afetados pelas políticas públicas ou projetos. Para o autor, a construção social da administração pública como base em uma teoria interpretativa e crítica permitiria que a mudança organizacional fosse entendida em termos dialéticos, possibilitando assim, um entendimento mais dinâmico da vida organizacional.

Por fim, a terceira alternativa que Denhardt (2012) apresenta para o entendimento do sentido humano é **a teoria pós-moderna**, sendo que o primeiro desafio para considerar as possibilidades deste entendimento é a própria conceituação do pós-modernismo.

Isso decorre do fato de que não há um conceito único de pós-modernidade, uma vez que esta é composta por múltiplas subcorrentes que variam na sua base conceitual, bem como pelo fato de que alguns autores, tais como Giddens (1991) e Habermas (1991), consideram que a pós-modernidade é apenas um estágio tardio da modernidade.

De maneira genérica o pós-modernismo se caracteriza como um movimento multidisciplinar que vai da filosofia à estética, e envolve as artes, a sociologia e os estudos organizacionais. O elo em comum entre todas estas disciplinas é a resistência à modernidade e a crítica à razão iluminista de que a humanidade podia aperfeiçoar a si mesma por meio da razão e do progresso (VIEIRA; CALDAS, 2006).



# III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2013)

O pós-modernismo rejeita explicações globalizantes que representam de modo incorreto a realidade por meio da escolha de uma perspectiva ou linguagem particular para lhe explicar. Para os pós-modernistas, a racionalidade é muito mais difusa do que se supõe e o conhecimento apenas pode ser entendido em relação ao tempo, ao espaço e ao contexto social em que é construído por indivíduos e grupos.

No campo da administração pública, o pós-modernismo propõe: (a) reconhecer que os construtos como a burocracia hierárquica são socialmente criados e não são parte do mundo natural; e, (b) que a deliberação das políticas públicas exclua as demandas insinceras e formuladas por um discurso eminentemente político. Neste sentido, o papel do administrador público será dar apoio à criação e manutenção de um “discurso autêntico” dos diferentes cidadãos públicos (DENHARDT, 2012).

Farmer (*apud* Denhardt, 2012) por sua vez, sugere quatro elementos que poderiam orientar a reconstrução pós-tradicional da teoria da administração pública.

1. Imaginação. O autor sugere constituir como um paralelo com o termo racionalização, e que poderia representar uma imaginação espirituosa na prática de governança.
2. Desconstrução. É recomendado como uma forma de se desvencilhar dos pressupostos que sustentam a teoria modernista da administração pública e como forma de entender o caráter simbólico da política e da burocracia contemporânea.
3. Desterritorialização. Uma abordagem pós-tradicional reconheceria que a ciência é apenas um discurso entre muitos, liberando o pensamento das pessoas para explorar possibilidades novas e criativas.
4. Alteridade. Significa um cuidado básico sobre como o administrador deve se comportar com relação aos outros.

Para Spicer (2001) necessita-se de uma alternativa que entenda administração pública como mais que um instrumento para um Estado intencional e que se baseie na noção de associação civil. Nesse caso, o papel do Estado e de seus órgãos consistiria em reunir diversos interesses para o debate em torno dos valores políticos.

Embora a visão pós-modernista do mundo envolva uma compreensão complexa e multifacetada da humanidade ela contém lições para os administradores públicos. Assim, Denhardt (2012) sugere que a vida no mundo pós-moderno torne cada vez mais evidente a dependência entre cidadãos e administradores, o que impulsiona um diálogo público de melhor nível em busca de uma burocracia pública para o desenvolvimento de um senso de legitimidade no campo da administração pública.

Assim, apresentadas as bases epistemológicas que Denhardt (2012) propõe para ampliar a base de conhecimento da Administração Pública, pode-se dizer que:

- (a) Com o paradigma fenomenológico a Administração Pública passaria a considerar a relação entre sujeito e objeto para a construção do Novo Serviço Público, porque haveria o compartilhamento do conhecimento intersubjetivo do sujeito da ação pública.
- (b) Com base epistemológica na teoria social crítica a Administração Pública daria ênfase à construção coletiva da sociedade por meio da interação de diferentes atores em termos dialéticos, atendendo a dinâmica da vida organizacional.



- (c) Ancorada na teoria pós-moderna, a Administração Pública seria baseada na relação mutua entre cidadão e administrador por meio de um diálogo intenso que ultrapassa as limitações burocráticas e supera o isolamento do indivíduo na concepção das políticas públicas.

Após esta fundamentação teórica percebe-se que o modelo proposto por Denhardt (2012) a partir das bases epistemológicas apresentadas vai possibilitar o conhecimento para o administrador das subjetividades e necessidades humanas a partir das necessidades dos próprios sujeitos. Esta ampliação da base de conhecimento sobre a sociedade na qual age a Administração Pública deve servir como base para a formulação de políticas públicas com o intuito de alcançar o bem comum, objetivo maior da Administração Pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do referencial teórico descrito neste trabalho procurou-se apresentar e fundamentar a base epistemológica de uma nova perspectiva que emerge no contexto dinâmico de mudança da Sociedade do Conhecimento: o Novo Serviço Público (NSP), que por seus princípios norteadores interdisciplinares mostra-se como uma base conceitual adequada para compreender melhor as subjetividades e necessidades do cidadão e assim, atender o fenômeno complexo e dinâmico que é a administração pública.

## REFERÊNCIAS

- AMATO, P. **Introdução à Administração Pública**. RJ: FGV, 1971.
- BENNIS, W. **A invenção de uma vida**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- BICUDO, M. A. V. Sobre a Fenomenologia. In: BICUDO, M. A. V., ESPÓRITO, V. H. C. (orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Educação**. Piracicaba: Unimep, 1994.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Atlas, 1996.
- CASTOR, B.; FRANÇA, C. **Estado e administração pública. Reflexões**. Brasília: Funcep, 1987.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**. Brasília: UNB, 1981.
- CRUZ JÚNIOR, J.B. Organização e administração de entidades públicas. aspectos políticos, econômicos e sociais de um paradigma emergente. **RAP**, RJ, p.2-121. jul/set, 1988.



# III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2013)

DAVEL, E.; ALCADIPANI, R. Estudos críticos em administração : a produção científica brasileira nos anos 1990. **RAE**, SP, v. 43n. 4, 2003.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: Serving, not steering**. Expanded Ed. New York: Armonk, 2007.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FARIA, J. H. de. **Epistemologia em estudos organizacionais**. workingpaper. Curitiba: FAE/EPPEO, 2009.

FERGUSON, M. **A conspiração aquariana**. RJ: Record, 1995.

GARNICA, A. V. M. Algumas notas sobre pesquisa qualitativa e fenomenologia. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v.1, n.1, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v1n1/08.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2012.

GAUS, A.; WHITE, C; DUMOCK. **Fronteiras da administração pública**. Rio de Janeiro: **RSP**, 1951.

GIDDENS, A. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. 12 reimpressão.. São Paulo: Atlas, 2009.

HABERMAS, J. **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society**. Trans. Thomas Burger with Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

HAYNES, P. Complexity theory and evaluation in public management: a qualitative systems approach. **Public Management Review**. V. 10, N. 3, 2008, pp 401-419 (19).

KLIJN, E. H. Complexity theory and public administration: what's new. **Public Management Review**. V. 10, N. 3, 2008, p. 299-317.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. SP: Perspectiva, 2006.

LOZANO, B. Epistemologia y métodos de las ciencias. México. **Perfiles Educativos**, n.63, jan/mar 1994.

LYOTARD, J. F. **A fenomenologia** (A. Rodrigues, Trad.). Lisboa: Edições 70, 1986 (Texto original publicado em 1954).

MARTINS, J.; BICUDO, M.A.V. **A pesquisa qualitativa em psicologia: fundamentos e recursos básicos**. São Paulo: Moraes/ EDUC, 1989.



# III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2013)

MISOCZKY, M. Uma crítica a crítica domesticada nos estudos organizacionais. **RAC**, v.9, n.1, jan/mar2005.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOURA, C.A.R. **Crítica da Razão na Fenomenologia**. São Paulo: Edusp/Nova Stella, 1989.

NOGUEIRA, M. A permanência e a mudança no setor público. **RSP**, Brasília: p.65/71. jan/jul, 1994.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1992.

PAULA, A. P. P.; MARANHÃO, C. M. S. A.; BARRETO, R. O.; KLECHEN, C. F. A tradição e a autonomia dos estudos organizacionais críticos no Brasil. **ERA**, SP v.50,n.1 Jan/mar 2010.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PINCHOT, E.; PINCHOT, D. **O poder das pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SALM, J. F. Paradigmas na formação de administradores: frustrações e possibilidades. **Universidade e Desenvolvimento**. Florianópolis, SC. P. 18-42. Out, 1993.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

SCHON, B. **The stable state**. New York: Norton. February, 1991.

SENGE, P. **A quintadisciplina**. SP: Best Seller, 1990.

SERVA, M.; DIAS, T.; ALPERSTEDT, G. D. Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica. 2010. **Revista de Administração de Empresas**. Vol. 50, n. 3, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000300004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 9/dez/2012.

SPICER, M. W. **Public Administration and the State**. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2001.



# III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2013)

TEISMAN, G. R. Complexity and management of improvement programmes: an evolutionary approach. **Public Management Review**. V. 10, N. 3, 2008, p. 341-359

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEG, J. A. O desenvolvimento da administração pública. In: MARX, Fritz Morstein. **Elementos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 1968.

VIEIRA, M.; CALDAS, M. Teoria Crítica e pós modernismo : principais alternativas à hegemonia funcionalista. **RAE**, SP Vol. 46 n.1 Jan/mar 2006.

WACQUANT, L. Critical thought as solvent of doxa. **Constellations**, v.11, n.1, p.97- 101, 2004.

ZILLES, U. Fenomenologia e teoria do conhecimento em Husserl. **Revista de Abordagem Gestáltica**, XIII(2): 216-221, jul-dez, 2007.