

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

REDUÇÃO SOCIOLOGICA DO CONCEITO DE EFICIÊNCIA: UMA RESSIGNIFICAÇÃO PARA A GESTÃO PÚBLICA

Clenia De Mattia¹

Resumo

A visão epistemológica de grande parte dos autores que foram construindo a teoria da administração pública, iniciada com Woodrow Wilson, foi baseada num paradigma hegemônico positivista. Para alguns pesquisadores, como Denhardt, é justamente devido a essa concepção de ciência que os estudiosos acreditavam que a eficiência era a busca neutra necessária para a administração pública. A crítica a essa visão é a de que a eficiência não só não é neutra, como precisa ser repensada para o contexto público. Isso porque o conceito de eficiência tem sua origem na área de engenharia e economia, e não carrega, portanto, dimensões valorativas que são primordiais para seu uso no setor público. Neste sentido, este trabalho buscou ressignificar o conceito de eficiência para a administração pública. Para tal, utilizamos a ideia de Guerreiro Ramos segundo o qual todo cientista, ao praticar a transposição de conhecimento e de experiências de uma perspectiva para outra deve utilizar como método de análise a redução sociológica. Embora este autor refere-se à redução sociológica dos conceitos estrangeiros para o contexto nacional, nós adaptamos esse referencial sugerindo que é preciso haver uma redução sociológica de conceitos da gestão privada, para gestão pública, aí enfocamos o conceito de eficiência.

1. Introdução

Com o advento do Estado moderno, a complexidade das operações do governo levou ao desenvolvimento de uma fase administração do governo. Apesar de haver estudos desta fase nos séculos XVII e XVIII, é no século XX que eles ganham ímpeto e difusão (AMATO, 1971). Denhardt (2012) aponta que antes ainda do século XX, “muitos teóricos e profissionais redigiram comentários sobre o papel dos órgãos administrativos na execução do trabalho do Estado” (p.56-57). Mas, segundo o autor, foi com o ensaio de Woodrow Wilson (1887) que se iniciaram os estudos formais sobre as operações administrativas do governo. A busca pela eficiência sempre foi uma dos pilares da administração, desde a administração científica de Taylor. Na literatura de administração pública, eficiência também é importante e essa busca também aconteceu desde seus primórdios, com Woodrow Wilson. A visão epistemológica dos autores que foram construindo esta ciência foi baseada num paradigma hegemônico positivista. Denhardt (2012) afirma que é justamente devido a essa concepção de ciência que os estudiosos acreditavam que a eficiência era a busca neutra necessária para a administração pública.

¹ cleniademattia@gmail.com

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

Neste trabalho, questionamos o uso na administração pública, do mesmo conceito de eficiência da gestão privada. Defendemos que se a eficiência é a busca primordial na administração pública, como dizia Gulick (1937B, Apud DENHARDT, 2012) então é preciso repensar seu conceito, de modo a se tornar compatível com os valores públicos. Para isso, nos baseamos na ideia de Guerreiro Ramos de Redução Sociológica. A relevância do estudo de Guerreiro Ramos (1981) para a ressignificação do conceito de eficiência se revela, sobretudo na sua defesa por um reexame da noção de racionalidade. Para ele, o conceito de racionalidade na teoria organizacional limita-se a parâmetros puramente econômicos, excluindo considerações éticas do homem. Estas considerações éticas também são verificadas em Amartya Sen (apud LOUREIRO e ABRUCIO, 2012) que critica a falta de critérios éticos no pensamento econômico, cujo próprio conceito de eficiência, daí derivado, implica a negação da ética.

Para melhor compreensão deste trabalho, gostaríamos de frisar que, enquanto Guerreiro Ramos (1981) refere-se à redução sociológica dos conceitos estrangeiros para o contexto nacional, nós adaptamos esse referencial sugerindo que é preciso haver uma redução sociológica de conceitos da gestão privada, para gestão pública. Assim, o conceito que aqui trabalhamos é o de eficiência.

2. A Eficiência enquanto Conceito Técnico/Econômico e suas Implicações

O conceito de eficiência como é usado atualmente – eficiência técnica/econômica – originou-se na área de engenharia, e foi, em seguida, amplamente empregado na economia. Rutgers e van der Meer (2010) afirmam que o primeiro registro do conceito de eficiência segundo a Enciclopédia Britânica, foi o de W.J.M. Rankine em 1855 no qual se referia, na área de engenharia, à relação do trabalho útil executado para o total de energia gasta. Especialmente a partir da segunda Guerra Mundial, o termo passa a ser central no vocabulário econômico, sendo utilizado numa perspectiva de eficiência técnica ou eficiência econômica. O artigo de Farrell (1957, apud RUTGERS E VAN DER MEER, 2010) é considerado um ponto de referência no uso do termo eficiência na economia, segundo ele, “eficiência técnica é definida em termos da razão entre *input* e *output*” (FARREL, 1957 apud RUTGERS E VAN DER MEER, 2010, p. 767). A partir de então este é o entendimento de eficiência amplamente difundido e utilizado também na área administrativa.

É comum encontrar o termo eficiência em publicações na área de administração seja pública ou privada. Mas poucas trazem uma reflexão sobre seu significado, em geral apenas reproduzem o conceito de eficiência técnica¹. Em Rutgers e van der Meer (2010) e Manzoor

¹ Realizamos uma pesquisa bibliométrica que sustenta esta afirmação. Através do portal EBSCOHOST, realizamos pesquisa nas bases de dados Academic Search Complete, Public Administration Abstracts, Academic Search Premier, e e-book Collection. Realizamos a busca da palavra *efficiency* no título e *public administration* no assunto, a busca totalizou 792 artigos. Destes, apenas nove nos interessaram por discutir o termo de eficiência. No portal SPRINGER, pesquisamos pelos termos *efficiency* e *public administration* (no título). A busca totalizou 71 artigos no filtro business & management. Nenhum destes artigos trazia alguma discussão sobre o termo eficiência na gestão pública. No portal SCIELO, pesquisamos o termo *efficiency* no título, usando o filtro “ciências sociais aplicadas” para área temática. A busca retornou 124 publicações, sendo que apenas duas nos interessaram para este trabalho.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

(2014), encontramos uma análise mais aprofundada sobre o tema. Eles explicam que há uma confusão em torno do termo de eficiência. Por um lado, há o entendimento de eficiência como um termo técnico relativo à relação entre recursos e resultados; outros consideram que eficiência nem sempre é o objetivo mais importante para o setor público, já que pode ser impossível estabelecer prioridades diante de múltiplos objetivos. Manzoor (2014) esclarece que esta dualidade tem a ver com duas escolas de pensamento sobre a noção de eficiência na administração pública. Uma baseada no modelo weberiano de “tipo ideal”, utilizando o argumento de que organizações públicas são estruturadas como burocracias que se traduz em organizações racionais e eficientes para o setor público. Já na outra escola, defende-se que as organizações públicas perseguem objetivos múltiplos baseados em valor num sistema democrático, e por se tratar de uma perspectiva complexa, as organizações públicas são comumente vistas como ineficientes. Os autores fazem algumas considerações sobre o uso de eficiência na administração pública. Em primeiro lugar, embora os estudiosos deem um significado universal para eficiência, eles consideram que ela precisa ser usada de forma diferente do contexto privado. Assim, enquanto no setor privado o critério de eficiência é o lucro, no setor público a eficiência é medida a partir de valores públicos. O segundo ponto é saber se a eficiência é um meio ou um fim em si mesmo. Os autores concluem que há tanto estudiosos que consideram a eficiência como um valor importante em si mesma, quanto há aqueles que a consideram como de natureza secundária. Mas conforme constatam os autores, o significado de eficiência encontrado na literatura de administração pública é quase sem exceção definido em termos de eficiência técnica. No entanto, Segundo Rutgers e van der Meer (2010), Wildavsky é um dos poucos autores que se refere à eficiência técnica, possibilitando assim outros significados para eficiência, porém, ele não os desenvolve. Behn (1998) chama a atenção sobre a clara posição de autores chaves da administração pública a respeito da eficiência:

Todos eles, Wilson, Taylor e Weber, buscavam melhorar a eficiência. E além de ser um valor em si mesmo, a eficiência tem outra vantagem. Ela é impessoal e, portanto, justa. Ao separar a administração das políticas, aplicando o exame científico ao desenho do melhor processo de trabalho, e empregando organizações burocráticas para implementar esses processos, o governo garantiria não só que as políticas fossem justas, mas que sua implementação também o fosse. (p.8)

Para Behn (1998) o paradigma tradicional da administração pública que tem a eficiência como valor fundamental faz sentido, pois a separação entre política e administração permite a construção de um modelo simples. No entanto, não é o que se verifica na prática. Esse paradigma “não se mostrou nem eficiente, nem apolítico como previam os escritos de Wilson, Taylor e Weber” (BEHN, 1998, p.15). Para este autor, há uma falácia em Weber, Taylor e Wilson, pois burocracias são burocracias (no senso comum, vistas como ineficientes); não há necessariamente uma maneira melhor, universal; e a implementação é inerente a política, ou seja, não dá para separar a administração da política.

Esta é uma característica que permeou (e ainda permeia) durante muito tempo no desenvolvimento da administração pública compreendendo a chamada dicotomia entre administração e política. É devido a essa separação que muitos estudiosos entenderam ser perfeitamente cabível utilizar mecanismos de gestão de negócios privados em organizações públicas. Como afirma Denhardt (2012):

A separação entre política e administração e a visão concomitante de que a administração pública e a administração privada são essencialmente a mesma coisa

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

tornaram possível a transferência das teorias de gestão administrativa para o estudo das organizações públicas. (p.86).

Para Denhardt (2012) o responsável por isso foi a busca pela eficiência. Quando Woodrow Wilson inicia, em 1887, os estudos formais sobre as operações administrativas do governo, ele coloca a eficiência como um princípio a ser seguido. Muitos estudiosos do início do século XX também defendiam ferrenhamente esta busca. Procopiuck (2013) destaca que a década de 1920 foi marcada por alguns traços importantes da administração pública, sendo um deles o de que “a economicidade e a eficiência seriam os objetivos principais, senão os únicos, dos estudos em administração” (PROCOPIUCK, 2013, p. 87-88). Gulick (1937B, apud DENHARDT, 2012, p.88) afirma que “Na ciência da administração, quer pública ou privada, o ‘bem’ primordial é a eficiência”. Para White, 1948B (apud DENHARDT, 2012, p.87), “O objetivo da administração pública é a utilização com máxima eficiência dos recursos colocados à disposição dos dirigentes e funcionários”. Assim, a busca pela eficiência no emprego dos recursos foi a visão predominante nas décadas de 1920 e 1930. Denhardt (2012) afirma que essa visão ressurgiu com força na abordagem da Nova Gestão Pública (NGP).

A lógica funcionalista na eficiência é também verificada a partir da visão negativa sobre a política tida por alguns economistas desde o século XIX e que se tornou hegemônico no pensamento econômico do século XX. Para estes economistas, a eficiência econômica e a lógica democrática têm objetivos opostos (LOUREIRO e ABRUCIO, 2012). Loureiro e Abrucio (2012) citam Gunnar Myrdal para mostrar que

A pretensão à cientificidade por parte dos economistas levou-os a definir como tarefa da Ciência Econômica a descoberta de “leis naturais” e a introduzir implicitamente princípios normativos sob a forma de “conceitos” gerais. (p.618)

Assim como na dicotomia entre administração e política, vemos perdurar por muito tempo uma visão separatista entre economia e política que para Loureiro e Abrucio (2012) acaba:

Descaracterizando, assim, a Economia como Ciência Social, tal visão de cientificidade implica também a ideia de uma relação de neutralidade em frente à política e aos valores. E ainda a rejeição da política ao negar o conflito social que é sua essência (p.618)

Estes autores argumentam, com base em economistas como Amartya Sen, que a dicotomia entre economia e política poderá deixar de existir a partir da aproximação entre democracia e eficiência.

A busca pela eficiência como a coisa mais importante que deve haver na administração pública tem a ver com defesa que estes estudiosos tinham de tratar as ciências sociais, incluindo os estudos administrativos, como as ciências naturais. A procura por um positivismo lógico¹ fez crer a estes estudiosos que a eficiência era a busca neutra necessária para a melhoria das organizações. Mas como alertam Oliveira e Paula (2014), a eficiência, conceituada a partir destes paradigmas de base positivista não contribuem para um melhor

¹ Denhardt (2012) explica que essa abordagem, do positivismo lógico, “sustentava que seria possível determinar as regularidades no comportamento humano, assim como no comportamento dos objetos físicos, por meio da observação cuidadosa e objetiva do comportamento externado (ou manifesto) - e que se poderiam derivar, logicamente, teorias científicas a partir dessas observações. Da mesma forma que era possível observar o comportamento das estruturas moleculares e, a partir dele, desenvolver teorias sobre a vida física, também se argumentava que era possível observar o comportamento dos seres humanos objetivamente – de fora – e, a partir dele, desenvolver teorias sobre a vida social. (p.98).

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

entendimento de como avaliar a gestão pública de um governo.

3. A Necessidade de uma Nova Conceituação de Eficiência na Gestão Pública

A dicotomia administração e política, preconizada por Wilson já em fins do século XIX ganhou aceitação por longo tempo e embora hoje poucos a defendam, também pouco se tem feito no sentido de criar modelos e teorias que contemplem ambas as perspectivas. Podemos constatar isso até mesmo em modelos pós-burocráticos de gestão, como o da Nova Gestão Pública que foi implantado em diversos países¹, mas traz a eficiência técnica como um dos princípios fundamentais o que acaba por contribuir para tal dicotomia.

No entanto, cabe destacar que a falta de um olhar crítico sobre a dicotomia não foi unânime ao longo do desenvolvimento dos estudos de administração pública. Neste sentido, Oliveira e Paula (2014) fazem a seguinte reflexão:

Questionamos se a administração pública gerencial², aliada à sua preocupação com a eficiência, não está deixando de lado o substancial, que deveria estar relacionado à definição democrática dos valores a serem perseguidos, pois se preocupa primordialmente com a eficiência em sua definição de adequação de meios e fins, em vez de priorizar a definição desses fins e selecionar os critérios (p.120).

Ou seja, para as autoras, o conceito tradicional de eficiência, que se alinha a uma concepção econômica, é um erro ao ser utilizado nas organizações, sobretudo na gestão pública. Assim, elas tomam como base Herbert Simon e sua teoria da racionalidade limitada para defender um novo conceito para eficiência na gestão pública que ultrapasse o escopo econômico. Conforme alertam as autoras, Simon verifica que este conceito de eficiência, que ele denomina eficiência perfeita, vem das ciências físicas e da engenharia, e seria um erro transportá-lo para as ciências sociais, pois não é possível escolher entre a mais eficiente entre duas possibilidades. A eficiência seria, portanto, um conceito relativo e não absoluto:

[...] as formulações de Herbert Simon nos permitem especular que, para a administração pública, o critério de eficiência deveria ser relativo, ou seja, no processo decisório do setor público, é necessário relativizar os aspectos factuais de acordo com os elementos valorativos em jogo, que estão submetidos ao controle popular. (OLIVEIRA e PAULA, 2014, p.125).

Para as autoras a busca pela eficiência perfeita só se adequa às bases da administração pública gerencial, pois ela se coaduna com a racionalidade instrumental e com o pressuposto do homem econômico. O reconhecimento dos limites dessa racionalidade coloca em questão a adequação do conceito tradicional de eficiência. Neste sentido, consideramos que uma ressignificação da ideia de eficiência na gestão pública pode encontrar amparo em possibilidades de gestão com perspectivas epistemológicas não positivistas como o Novo Serviço Público³.

¹ Como Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, entre outros (Kettl, 1998).

² No Brasil o fenômeno da Nova Gestão Pública também é conhecido como Administração Pública Gerencial, conforme usado pelas autoras.

³ Ver mais em Denhardt (2012).

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

4. A Redução Sociológica do Conceito de Eficiência

A ideia de redução sociológica proposta por Guerreiro Ramos em 1958 é fruto de um processo de indagação feita pelo autor em obras anteriores publicadas a partir de 1954¹. Já em suas notas introdutórias, Guerreiro Ramos (1965) conceitua a redução sociológica como sendo “um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra.” (p.55). A partir desta base, ele descreve sete itens que constituem a redução sociológica: (1) A redução sociológica é atitude metódica; (2) ela não admite a existência, na realidade social, de objetos sem pressupostos; (3) Postula a noção de mundo; (4) ela é perspectivista; (5) seus suportes são coletivos e não individuais; (6) trata-se de um procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira e por fim; (7) é atitude altamente elaborada. Para o autor, a redução sociológica se inspira na consciência sistemática de que existe uma perspectiva brasileira.

Conquanto tratar-se de um trabalho exploratório, Guerreiro Ramos desenvolve algumas leis da redução sociológica que servem como base para que o estudioso possa de fato construir a redução. Estas leis são sintetizadas abaixo.

Tabela 1 - As Leis da Redução Sociológica de Guerreiro Ramos

Lei do Comprometimento: Nos países periféricos, a ideia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com o seu contexto.
Lei do Caráter Subsidiário da Produção Científica Estrangeira: À Luz da redução sociológica, toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária.
Lei da Universalidade dos Enunciados Gerais da Ciência: A redução sociológica só admite a universalidade da ciência tão somente no domínio dos enunciados gerais.
Lei das Fases: À luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra.

Fonte: Elaborado a partir de Guerreiro Ramos (1965).

Abaixo segue a reflexão sobre a redução sociológica do conceito de eficiência para gestão pública.

4.1 Lei do comprometimento

Para Guerreiro Ramos (1965), o cientista social de países periféricos poderá praticar a redução sociológica se adotar uma posição de compromisso consciente com seu contexto. É preciso que o cientista social compreenda que “não existe um eu acósmico ou a-histórico

¹ Como Cartilha Brasileira do Aprendiz de Sociólogo (1954), depois republicada em Introdução Crítica à Sociologia Brasileira (1957). (RAMOS, 1965)

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

capaz de postar-se diante do mundo, livre de condicionamentos” (p.114), desse modo, ele defende que o cientista deve estar atento para não assimilar mecanicamente o conteúdo científico estrangeiro.

Usar a lei do comprometimento para a ressignificação do conceito de eficiência nos remete compreender que o conteúdo estrangeiro refere-se às concepções exógenas à gestão pública, neste caso, a gestão privada. Trata-se de assumir que na gestão pública os pressupostos se diferenciam da gestão privada e, portanto, o cientista deve comprometer-se a realizar essa distinção, consciente de que, mesmo um conceito advindo do setor privado, não deve ser assimilado sem uma interpretação crítica. Como vimos em Rutgers e van der Meer (2010), em geral os estudiosos conseguem fazer a distinção dos objetivos últimos do setor público e do privado. No entanto, o uso do termo eficiência continua sendo em seu sentido técnico ou econômico, o que impossibilita uma tradução mais crítica da eficiência para o setor público. Quando verificamos na literatura o que se tem produzido acerca da eficiência na gestão pública, observamos que, em geral, os estudos reproduzem o conceito de eficiência da gestão privada resultando numa análise simplista de custo *versus* benefício.

São poucos os que estão comprometidos em realizar uma análise mais aprofundada do termo eficiência a fim de ressignificá-lo para o contexto do setor público. É o caso de Rutgers e van der Meer (2010), que retornam a Aristóteles para verificar a origem da ideia de eficiência além daquela advinda da engenharia. Com base em Aristóteles eles defendem que “Há um significado não-técnico ou substantivo que não é essencialmente uma relação, mas sim vinculado com resultados desejados, ou seja, os efeitos ou fim para o qual se efetua uma ação.” (p.760). Oliveira e Paula (2014) reexaminam as contribuições de Herbert Simon sobre a racionalidade limitada no processo decisório e reafirmam o desafio colocado por ele de ampliação e redefinição do conceito de eficiência na administração pública de modo que a relação entre os valores envolvidos e os resultados alcançados possa ser reequacionada. De modo semelhante, Pinheiro e Paula (2014) unem esforços em repensar eficiência no âmbito das organizações solidárias. Eles observam que “ao contrário da ideia de conceber a eficiência como um termo neutro, a-histórico e apolítico, a eficiência é um construto social, deliberada por grupo social e de acordo com os objetivos que se estabelecem.” (p.60). Embora haja diversas pesquisas sobre eficiência na administração pública, são poucos os estudiosos que podemos inserir na lei do comprometimento de Guerreiro Ramos, ou seja, que se esforçam em transpor o conceito de eficiência para a gestão pública.

4.2 Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira

Em harmonia com a lei do Comprometimento, a lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira busca mostrar ao cientista que a “redução é precisamente o contrário de repetição” (p.130). Portanto, ao mesmo tempo em que o conteúdo exógeno não deve ser ignorado, ele deve servir apenas de maneira subsidiária ao invés de ser assimilado sem a necessária redução ao contexto sócio histórico.

Interpretamos a redução sociológica do conceito de eficiência a partir da lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira no seguinte sentido: trata-se do esforço que o cientista deve fazer em não simplesmente basear-se nos critérios utilizados na literatura de gestão privada para realização de pesquisas na administração pública. Em geral, encontramos esse caráter subsidiário da produção científica quando vemos diversas publicações sobre eficiência no setor público que utilizam recursos do setor privado, como é o caso da análise

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

envoltória dos dados (DEA). Segundo Peña (2008), trata-se de uma

Nova e poderosa ferramenta permite analisar o desempenho relativo de unidades designadas por UMUs (Decision Marking Units), que utiliza os mesmos tipos de insumos para produzir os mesmos bens e/ou serviços. Os produtos e insumos podem ser variáveis contínuas, ordinais ou categóricas. Igualmente podem ser medidas em diferentes unidades (reais, números de alunos, metros quadrados, tempo médio de formação etc.). (PEÑA, 2008, p.92).

Para este autor, que usa o conceito de eficiência como a relação entre *inputs* e *outputs*, é perfeitamente cabível a utilização deste tipo de recurso para analisar a eficiência na administração pública, o que vai de encontro ao preconizado na lei do caráter subsidiário da produção científica. Por outro lado, podemos encontrar a aplicação dessa lei por alguns estudiosos, como por exemplo, em Simon (1957 apud Oliveira e Paula, 2014) que explica que é problemático utilizar o conceito de eficiência perfeita advindo da física e da engenharia nas ciências sociais. Como afirma o autor, não há como ter uma eficiência absoluta. Por isso ele cria um conceito de eficiência relativa com o argumento de que é impossível o uso da eficiência perfeita:

Uma limitação presente no critério de eficiência perfeita refere-se ao fato de que, para se afirmar que alguma ação, é, será ou foi eficiente, é necessário identificar uma perfeita relação entre os recursos empregados nessa ação e os resultados alcançados por ela. No entanto, as políticas públicas estão permeadas por relações entre variáveis nas quais não há possibilidade de comprovação de relação de causa e efeito. No setor público, não há como determinar com precisão que um resultado de uma política pública foi alcançado em decorrência de uma ação específica. (OLIVEIRA e PAULA, 2014, p122).

Assim, eficiência relativa é a ideia de que não é possível para o administrador escolher a possibilidade mais eficiente entre duas possibilidades alternativas, o que ocorre na verdade é a escolha entre as eficiências possíveis dessas duas possibilidades (OLIVEIRA e PAULA, 2014).

4.3 Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência

Em que pese toda a defesa de Guerreiro Ramos para que o cientista tenha o cuidado de referir seu trabalho científico à comunidade da qual faz parte, o autor deixa claro que a redução sociológica também admite a universalidade da ciência, desde que se trate dos enunciados gerais. Para ele, isso é imprescindível já que a sociologia, enquanto ciência, é universal em dois sentidos: o sentido de que a ciência é resultado do progresso dos trabalhos de cientistas de diversos países; e no sentido de que todos que se dedicam à ciência estão em algum momento inseridos num mesmo círculo semântico, admitindo como válido um elenco central de categorias gerais.

A lei da universalidade dos enunciados gerais nos ajuda a compreender que nem tudo que é produzido na literatura empresarial precisa ser modificado para os estudos na área pública. O próprio conceito de eficiência econômica pode ser utilizado, principalmente nos aspectos factuais (SIMON, 1957 apud OLIVEIRA E PAULA, 2014), afinal a economia de recursos para a consecução de serviços públicos é importante. Mas desde que não seja este nem o único e nem o principal critério de análise para a eficiência no setor público.

Embora defendamos que haja uma reconceitualização para eficiência na administração pública, compreendemos também que o termo eficiência, como qualquer palavra tem uma origem e significados básicos que a tornam universal. Assim como o termo governança requer, para

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

melhor entendimento, adjetivos que a contextualizam – governança pública, governança corporativa, governança global, etc.¹, podemos aceitar que eficiência possui um entendimento geral e para contextualizá-la, pode também vir acompanhada de um adjetivo. Desse modo, encontramos diversos nomes que qualificam a expressão, tais como: eficiência técnica (RUTGERS e VAN DER MEER, 2010); eficiência econômica (PEÑA, 2008), eficiência social (BOHM, 1987 apud RUTGERS e VAN DER MEER, 2010), eficiência alocativa, eficiência seletiva (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2012), eficiência perfeita (SIMON, 1957, apud OLIVEIRA e PAULA, 2014). Neste trabalho, não empregamos um termo em específico, apenas chamamos de eficiência no setor público. Mas simpatizamos com o termo trazido por Simon (apud OLIVEIRA e PAULA, 2014) de eficiência relativa.

4.4 Lei das fases

Na lei das fases, Guerreiro Ramos defende que só é possível realizar a redução sociológica ao se pensar os fenômenos sociais contextualizados em determinada fase em que a sociedade se encontra. Trata-se de compreender que “tudo que acontece em determinado momento de uma sociedade adquire o seu exato sentido” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p.138).

Quando o pesquisador usa o conceito de eficiência técnica como único parâmetro de avaliação, ele acaba inadvertidamente ignorando a lei das fases ao analisar a relação *inputs* e *outputs* independentemente do contexto histórico. Por outro lado, quando se assume a lei das fases, a redução sociológica é possível. No caso da eficiência, percebemos isso em Herbert Simon, quando ele propõe a redefinição do conceito de eficiência indicando a relatividade como conceito fundamental na tomada de decisões na gestão pública (OLIVEIRA e PAULA, 2014). De modo semelhante, Pinheiro e Paula (2014) observam que “ao contrário da ideia de conceber a eficiência como um termo neutro, a-histórico e apolítico, a eficiência é um construto social, deliberada por grupo social e de acordo com os objetivos que se estabelecem.” (p.60). Neste sentido, verificamos que não é apenas conveniente admitir a lei das fases como necessária, mas como indispensável para o trabalho de redução sociológica.

5. Conclusões

O presente trabalho buscou questionar o conceito de eficiência na gestão pública ao verificar que tal termo vem sendo utilizado a partir de uma concepção técnica/econômica. Identificamos que o conceito tem origens na engenharia e economia e que isso contribuiu para se conceber uma ideia positivista de eficiência. Vimos que um dos pontos de discussão na administração pública é a superação da dicotomia entre administração e política, mas que o conceito de eficiência a partir de um paradigma positivista não só contribui para a dicotomia como simplifica os critérios de avaliação da eficiência na gestão pública. A perspectiva de administração pública aqui analisada é a partir de teorias como Novo Serviço Público e Governança Pública, que entende o cidadão não apenas como consumidor do serviço público, mas também como coprodutor desses serviços. A partir desse olhar, o conceito de eficiência

¹ Para definição destes termos ver Secchi (2009) e Raquel (2012).

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

na gestão pública ganha contornos de uma dimensão política e não meramente econômica. Ou seja, eficiência na gestão pública significa mais que minimizar gastos públicos, trata-se de refletir um esforço de envolver democraticamente os diversos atores da sociedade civil nas diversas fases do processo de políticas públicas.

Defendemos neste trabalho que é preciso repensar o sentido de eficiência na gestão pública. Para tal, utilizamos a ideia de Guerreiro Ramos segundo o qual todo cientista, ao praticar a transposição de conhecimento e de experiências de uma perspectiva para outra deve utilizar como método de análise a redução sociológica. Assim, fizemos a análise a partir das quatro leis da redução sociológica sugeridas por Guerreiro Ramos. Verificamos que há poucos estudos que realizam uma reflexão sobre o termo eficiência na gestão pública, mas alguns trabalhos recentes vem realizando esforços neste sentido. Mas conseguimos, através destes poucos trabalhos, perceber que é possível pensar na redução sociológica de termos que são exógenos à área de administração pública, e ainda, que é urgente que o façamos, sobretudo porque ainda é forte aqui no Brasil a tendência a se usar eficiência no contexto da Nova Gestão Pública, ou seja, eficiência técnica/econômica.

6. Referências

- AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à Administração Pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1971.
- BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, n. 4, out-dez 1998.
- DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- FRANÇA FILHO. Genauto Carvalho. Definindo gestão social. I ENAPEGS, Juazeiro do Norte, 2007.
- GUERREIRO RAMOS, A. *A Redução Sociológica: Introdução ao estudo da razão sociológica*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1965.
- KETTL, D.F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Revista de Economia Política*, vol.32, n. 4(129), p.615-633, out-dez 2012.
- MANZOOR, A. A Look at efficiency in public administration: past and future. *Sage Publication*, v. 1, n.5. Oct-Dec 2014.
- OLIVEIRA, K. P.; PAULA, A. P. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 19, n.64, jan/jun, 2014.
- PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método de análise envoltória e dados (DEA). *Rev. Adm. Contemp.* Vol.12, n 1. Curitiba, jan-fev. 2008.
- PINHEIRO, D. C.; PAULA, A.P.P. A mitologia da ineficiência nas organizações solidárias: em busca da ressignificação de um conceito. *Desenvolvimento em questão*, vol. 12, n. 27, jul-sep 2014, p.42-65.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

- PROCOPIUCK, M. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.
- RAQUEL, I. Governança Pública [Dissertação]: A consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Pós-Graduação em Administração Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: Hans Michael van Bellen. Florianópolis, SC, 2012. 173p.
- Rutgers, M. K.; MEER, H. van der. The origins and restriction of efficiency in public administration: regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*. (42) 7. 2010. p. 755-779.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v.43. p. 347-369, mar./abr. 2009.
- WILSON, W. O estudo da administração. In: JAMES, S. H. (Org.). *Que é Administração Pública?* 2ª ed. Textos Selecionados de Administração Pública. Edição da Fundação Getúlio Vargas. 1965.