

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

A EPISTEMOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ANÁLISE DA OBRA TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Salezio Schmitz Júnior¹

Crystiany Maria Guilherme

Clésia Maria de Oliveira

RESUMO

Compreender os paradigmas determinantes de um campo de conhecimento específico é fundamental para o pesquisador que deseja atuar ou conhecer melhor esse campo. A administração pública embora considerado um campo de conhecimento relativamente jovem, projeta-se como objeto de estudos ao redor do mundo e inúmeras são as obras contemporâneas que contribuem para o entendimento da sua evolução e consolidação como campo científico. A partir de uma pesquisa bibliográfica, o presente estudo buscou elencar os pressupostos epistemológicos da administração pública a partir do confronto dos textos de teóricos expoentes tanto na epistemologia das ciências quanto nos pressupostos epistemológicos dos Estudos Organizacionais com a obra *Teorias da Administração Pública* de Robert B. Denhardt (2012). Os resultados indicam que os pressupostos epistemológicos desse importante autor são divergentes dos pressupostos epistemológicos da administração pública. Por um lado, este campo de conhecimento evoluiu espelhado na administração de negócios e na burocratização dos serviços públicos – externa e internamente – ao invés de propor algo verdadeiramente democrático para os profissionais e para a população; por outro, Denhardt - com raízes na teoria crítica, contesta como a forma da administração pública vem sendo colocada. Ele faz o uso das teorias de Karl Marx de forma técnica e de maneira próxima à realidade orgânica da sociedade.

Palavras-Chave: Epistemologia da Administração. Administração Pública. Teorias da Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

Estudar os grandes postulados da ciência que dão origem a determinadas estruturas de formulação e regulação de conhecimento, assim como compreender os paradigmas determinantes de um campo de conhecimento específico é fundamental para o pesquisador que deseja atuar ou conhecer melhor esse campo. Como exemplo, por ser uma ciência subsidiária da própria administração, a administração pública traz muito da administração de negócios, ou administração da firma ou, ainda, utilizando-se o termo que será adotado nesse trabalho, a administração de empresas (DENHARDT, 2012). Este campo de conhecimento, embora jovem, projeta-se como objeto de estudos ao redor do mundo e

¹salezio@gmail.com

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

inúmeras são as obras contemporâneas que contribuem para o entendimento da sua evolução e consolidação como campo científico.

Destarte, o objetivo do presente estudo é elencar os pressupostos epistemológicos da administração pública a partir do confronto dos textos de teóricos expoentes tanto na epistemologia das ciências quanto nos pressupostos epistemológicos dos Estudos Organizacionais com a obra *Teorias da Administração Pública* de Robert B. Denhardt (2012).

Para atingir essa máxima compreensão o estudo, caracterizado como pesquisa bibliográfica, terá etapas de explanação obrigatórias. Essas etapas iniciarão nos primórdios do pensamento científico moderno e guiarão a pesquisa até os mais novos estudos na área de administração pública. As etapas iniciarão com o a ciência moderna e o positivismo, avançando em seguida para o funcionalismo e a teoria dos sistemas, para, ao fim abordar a dialética, a teoria crítica e a teoria da complexidade.

Após a abordagem epistemológica, o presente estudo exporá os pressupostos metodológicos de Robert Denhardt, autor da obra objeto da análise.

Cabe justificar a escolha pelo autor Robert B. Denhardt para a elaboração do presente trabalho. Denhardt é professor de liderança e ética da Escola de Relações Públicas da Universidade Estadual do Arizona, nos Estados Unidos da América (EUA). É ex-presidente da Sociedade Americana para a Administração Pública (ASPA – sigla em inglês) e membro da Academia Nacional de Administração Pública, ambas também nos EUA. Seu livro “Teorias da Administração Pública” (DENHARDT, 2012) – que será estudado na presente pesquisa a fim de se chegar ao entendimento dos pressupostos epistemológicos do autor e do campo – demonstra o legado teórico do autor. Denhardt (2012) faz um verdadeiro compêndio das teorias que influenciaram e influenciam a administração pública. Além dessas credenciais, ou por causa delas, e considerado pelos estudiosos do tema, como os professores do curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina, como o mais renomado autor do campo na atualidade.

2. A EPISTEMOLOGIA DA CIÊNCIA

Antes mesmo de adentrar-se pelos caminhos que levaram a administração pública a se estabelecer como ciência tal como o é nos dias de hoje, faz-se necessário no presente estudo, primeiramente, entender os próprios caminhos da ciência.

2.1 A CIÊNCIA MODERNA

A produção de conhecimento considerado válido pela comunidade científica mundial, tal como conhecemos hoje, se iniciou no Século XVII na Inglaterra. Foi com o filósofo Francis Bacon (1979) que o marco científico moderno foi inaugurado. Bacon (1979) propôs a divisão da ciência em três categorias: poesia – a ciência da imaginação,

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

história – a ciência da memória, e filosofia – a ciência da razão. Essas categorias também possuíam subcategorias, que facilitavam o enquadramento da produção intelectual conhecida à época. Além de categorizar o conhecimento produzido, Bacon (1979) também avançou sobre a desmistificação de conhecimentos tidos como verdadeiros e enraizados na cultura popular, fazendo com que alguns desses mitos caíssem por terra e iniciando assim uma era de descobertas científicas.

Francis Bacon (1979), buscando aquela desmistificação de conhecimentos popularmente tidos como verdadeiros, traça os novos caminhos para a certeza da mente. Estabelece parâmetros para uma nova construção do conhecimento científico e traz o quanto é difícil quando o homem age só, com sua própria força, e também quando a mente age só, com suas formas particulares de estabelecer relações entre as coisas. Para corrigir essas fraquezas da mente, tal como o homem utiliza de instrumentos para melhorar a sua força, Bacon (1979) também apresenta ferramentas para que a mente possa melhorar o seu conhecimento. Assim, afirma que as “demonstrações falhas são as fortificações [...] dos ídolos” (BACON, 1979, p. 38) e critica os estudiosos que partem “dos sentidos e das coisas diretamente aos axiomas” (BACON, 1979, p. 38). Ainda difere os experimentos em “frutíferos” e “lucíferos”, sendo estes os experimentos que se dirigem “à revelação de alguma causa natural” e que devem, segundo Bacon (1979), anteceder os experimentos frutíferos.

Além de valorizar os experimentos e coloca-los como a “melhor forma de demonstração” (BACON, 1979, p.38), traça um importante caminho dessa demonstração trazendo a busca de “instâncias negativas” que correspondam às “positivas” (BACON, 1979, p. 103). Para cada fato que corrobore certa verdade, deve-se buscar uma oposição a este, que possa ameaçar essa verdade, o que hoje entende-se como falseabilidade. Por fim, Bacon (1979) salienta a importância de se estabelecerem “graus de comparação”, para que seja possível verificar esses experimentos dadas as complexidades dos eventos que ocorrem na natureza e as diferenças guardadas entre si. Por seu pioneirismo, Francis Bacon é considerado o pai da ciência moderna, mas não foi o único que influenciou a revolução científica.

Ainda no Século XVII, mas do outro lado do Canal da Mancha, na França, um Filósofo e Matemático também se destacava na proposição de métodos para a produção do conhecimento científico. Em “Discurso do Método” René Descartes (1979) estabelece procedimentos que devem nortear o homem que busca o conhecimento. Afirma que o homem de bom senso pode chegar às mesmas conclusões que os livros e as ciências que não apresentam demonstrações. Descartes (1979) se utiliza da comparação com os imóveis que não seguem os padrões de determinados bairros para tratar das ciências que também não seguem a padrões. Assim como os imóveis, as ciências não serão derrubadas apenas para se refazer o mesmo conhecimento, mas serão derrubadas e reconstruídas se correrem o risco de ver seus conhecimentos ruírem.

Para que se possa reconstruir os conhecimentos que ameaçam ruir por falta de comprovações, Descartes (1979) estabelece quatro “leis” (DESCARTES, 1979, p. 37) que devem ser “estritamente cumpridas” pelo interessado no verdadeiro conhecimento: 1) jamais acolher alguma coisa como verdadeira sem se conhecer como tal; 2) dividir os problemas de pesquisa em parcelas, para melhor responde-los; 3) aumentar gradualmente a dificuldade/complexidade dos objetos analisados, partindo do mais simples rumo ao

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

mais complexo; 4) fazer enumerações completas e revisões gerais para que nada seja omitido. Eis assim, o procedimento para o verdadeiro conhecimento científico apresentado por Descartes (1979). René Descartes foi muito importante para o estabelecimento de padrões científicos e também contribuiu muito para o desenvolvimento da álgebra e da geometria. Ao propor a fusão dessas duas áreas da matemática acabou por dar origem à geometria analítica e ao sistema de coordenadas. Seu nome em latim era *Renatus Cartesius*, e o sistema de coordenadas, criado por ele, foi baseado em seu nome, ficando conhecido como plano cartesiano.

Próximo à França de Descartes (1979), na Prússia – hoje Alemanha, em sua maior parte, Immanuel Kant propõe os limites do conhecimento humano. Assim como Bacon (1979) e Descartes (1979), Kant (KEINERT, 2007; PIMENTA, 2007a.; 2007b) também enfatiza a necessidade e a importância dos experimentos. Contesta a metafísica no sentido de apontar as falhas em seus métodos e, assim, contestar a segurança dos resultados obtidos através desses estudos. O autor separa o que pode e o que não pode ser conhecido cientificamente, ou seja, o que está fora dos limites do conhecimento, que se obtém através das percepções. Assim, Kant estabelece a compreensão da natureza através de um conjunto de leis e regras orientadas pela razão. Esta separação feita por Immanuel Kant foi a base para a escola científica subsequente, que só conhecia como conhecimento válido aquele advindo dos procedimentos científicos (PADOVANI; CASTAGNOLA, 1990; KEINERT, 2007; PIMENTA, 2007a.; 2007b).

2.2 O POSITIVISMO

Na tentativa de elucidar-se a formação do pensamento positivista Bentham (1979) nos traz o pensamento utilitarista, ou seja, que toda e qualquer ação deve se dar levando-se em consideração a utilidade da mesma. Neste pensamento a utilidade é entendida como aquilo que aumenta a felicidade da comunidade. Assim, tem-se que o princípio da utilidade aprova ou desaprova uma ação de acordo com a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da parte cujo interesse está em jogo. O princípio que se opõe a este é o princípio do ascetismo. Neste princípio as ações são aprovadas ou desaprovadas sem levar em conta essa utilidade.

Bentham (1979) salienta, no entanto, o princípio da simpatia e antipatia. Este princípio aprova ou desaprova certas ações, não na medida em que estas tendem a aumentar ou a diminuir a felicidade da parte interessada, mas simplesmente pelo fato de que alguém se sente disposto a aprová-las ou reprová-las. Para este princípio o autor faz um alerta onde “os sentimentos da alma não devem ser dominados e tiranizados pelos rígidos e implacáveis ditames da utilidade política” (BENTHAM, 1979, p. 15).

Seguindo esta linha de pensamento Padovani e Castagnola (1990) traz a essência do pensamento positivista. No positivismo se admite como fonte única de conhecimento e critério de verdade a experiência, os fatos positivos, os dados sensíveis. Nenhuma metafísica, portanto, como interpretação, justificação transcendente ou imanente, da experiência (PADOVANI; CASTAGNOLA, 1990). Ou seja, só o que é percebido pode ser conhecido. Padovani e Castagnola (1990) também apresentam a ideia de um dos precursores deste pensamento, Auguste Comte. Para Comte a filosofia se reduz a uma

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

sistematização das ciências - a uma metodologia (PADOVANI; CASTAGNOLA, 1990). Não se investigam as causas primeiras e a essência metafísica dos fenômenos, mas procura-se apenas fixar em leis sempre mais gerais, as relações constantes de sucessão ou de semelhança entre os próprios fenômenos, entre os fatos entendidos positivisticamente (PADOVANI; CASTAGNOLA, 1990).

Contudo, a aplicação dos conceitos positivistas às ciências sociais pode ser inadequada dada a complexidade dos objetos estudados. Pedro Demo (1985) traz uma importante contraposição das ideias do objetivismo positivo com o subjetivismo das ciências sociais. O ideal de ciência para os positivistas é que só se pode produzir conhecimento com verificação. Ou seja, cabe “à ciência produzir teorias verificáveis” (DEMO, 1985, p. 107). Uma tese só vira teoria após passar por verificação. Demo (1985) nos mostra ainda que “o entusiasmo teórico por certas ideias encontraria numa dedicação empírica um corretivo salutar, porque nisto se descobriria que muitas das hipóteses brilhantes o são talvez porque se furtam ao teste” (DEMO, 1985, p. 110). Há uma clara divergência entre fatos e ideias. Os empiristas só acreditam nos fatos como produtores de ciências, de conhecimento. Assim, Demo (1985) alerta que o problema do empirista é acreditar que um fato seja apenas um fato, pois todo fato captado já está não só acontecido, mas sobretudo interpretado.

Outra crítica ao positivismo é feita por Schlick e Carnap (1980), que inicia trazendo à luz o positivismo entendido como uma renovação da teoria realística metafísica. Este conceito de que seja uma releitura é contestado pelos positivistas, pois, segundo o autor, entendem não haver metafísica no pensamento positivista. Também é apresentado, por Moritz Schlick e Carnap (1980), a definição de falseabilidade e sua importância para a verificação de fatos científicos e produção de conhecimento verdadeiro, na concepção positivista. Assim, se não se pode verificar uma proposição não se sabe “o que a proposição quer dizer”. Neste caso, segundo os princípios positivistas, não há como se interpretar a proposição, partindo do seu teor, mediante as definições para possíveis dados.

Abrindo outra linha de pensamento Karl Raimund Popper (1980), filósofo austríaco, apresenta a crítica à indução, que se caracteriza pelo processo de inferência a partir de casos (experimentos) particulares para enunciados universais. A indução visa o estabelecimento de teorias passíveis de generalização. Popper (1980) enumera os procedimentos para que se teste uma teoria e explica os entraves e nós das teorias científicas na oposição entre objetivismo e subjetivismo, ou ainda, entre a objetividade científica e a convicção subjetiva. Essa necessidade de generalização leva os positivistas a ver com maus olhos determinados ramos e métodos das ciências sociais. Muitos fazem críticas a esses espaços científicos por entenderem que não cumprem com a sua função de ciência.

2.3 O FUNCIONALISMO

O termo funcionalismo está atribuído diretamente ao sociólogo francês David Émile Durkheim (1978). A interpretação de sociedade feita por Durkheim (1978) está diretamente relacionada ao fato social, que apresenta duas características específicas:

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

exterioridade e coercividade. O fato social é exterior ao indivíduo, pois existe antes deste e é coercivo a ele, pois a vontade da sociedade se impõe sem o seu consentimento. Durkheim (1978) também apresenta o conceito de divisão social do trabalho. Para ele, o valor da civilização é moldado pelo que esta corresponde a determinadas necessidades, as quais são consequência da divisão do trabalho. A divisão social do trabalho não busca aumentar o valor das funções divididas, mas sim de torna-las solidárias entre si, possibilitando a existência da própria sociedade. Assim, o funcionalismo pode ser entendido como um ramo das ciências sociais que busca entender a sociedade a partir das funções de suas instituições.

Influenciados pelas obras de Émile Durkheim, Bronisław Malinowski e Alfred Radcliffe-Brown foram dois dos percussores do pensamento funcionalista nos estudos antropológicos e sociais. Para Malinowski (1970), a função de todo o processo que constitui a base cultural de uma comunidade é a satisfação da necessidade biológica da nutrição. A cultura, segundo Malinowski (1970), constitui a aparelhagem instrumental pela qual o homem é colocado numa posição melhor para lidar com os problemas concretos com os quais se confronta na sociedade, a fim de satisfazer as suas necessidades. Já Radcliffe-Brown (1973), ampliou o entendimento do conceito de necessidade, caracterizando-a como uma condição necessária de existência de uma sociedade. O organismo social, para Radcliffe-Brown (1973), apresenta uma estrutura definida pelas relações existentes entre as atividades de suas entidades e a vida desse organismo é engendrada com base no funcionamento de sua estrutura social.

O filósofo inglês Edward Evans-Pritchard (1972) fez duras críticas ao enquadramento da antropologia como ciência natural, pois para ele a disciplina deveria estar relacionada às ciências humanas. Evans-Pritchard (1972) também examinou com afincado o pensamento dos seguidores intelectuais de Émile Durkheim, considerando as sociedades como sistemas. Contudo, mesmo se considerando um seguidor de Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard (1972) considerava o sistema social como simbólico, diferente do sistema natural, considerado por Radcliffe-Brown. Philip Selznick (1967) abordou parte das ideias de Evans-Pritchard inserindo-as, contudo, na teoria das organizações. Para Selznick (1967) a organização era um arranjo para facilitar a realização de algum objetivo de comum acordo, por meio da distribuição de funções e responsabilidades. Selznick (1967) via na organização formal um problema entre esta e as pessoas, uma vez que nem sempre os objetivos dos envolvidos coincidem. Assim, a organização formal buscava a manutenção do sistema como necessidade genérica. Para essa manutenção a organização considerava:

“1. A segurança da organização como um todo em relação às forças sociais no seu ambiente. [...] 2. A estabilidade das linhas de autoridade e de comunicação. [...] 3. A estabilidade das relações não-convencionais na organização. [...] 4. A continuação do programa e das fontes de sua determinação. [...] 5. Homogeneidade de perspectiva com relação ao significado e papel da organização.” (SELZNICK, 1967, p. 37)

Na análise organizacional, tendo como base o pensamento de Selznick, o funcionalismo, para Jean-François Chanlat e Francine Séguin (1987), envolve quatro

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

concepções de organização. Uma concepção sistêmica, que entende a organização como um conjunto de partes orientadas e coordenadas para um objetivo. Esses objetivos específicos fazem parte da concepção teleológica da organização. Dessa forma, tem-se a concepção harmônica da organização, onde o sistema e a teleologia, ou seja, as partes integradas e os objetivos, são aceitos pelos indivíduos nas suas divisões de trabalho, das quais determinados indivíduos detêm poder hierárquico sobre determinados grupos (CHANLAT; SÉGUIN, 1987). Por fim, os autores trazem a concepção a-histórica da organização, onde

“A organização não tem história ou sobretudo sua história se resume à evolução de variáveis facilmente quantificáveis tais como o efetivo, os ativos, os lucros, etc. As análises funcionalistas estão mais voltadas para o presente do que para a incorporação do passado; elas buscam mostrar como as características organizacionais estão em relação estreita umas com as outras, o que permite às organizações manterem-se num estado de equilíbrio relativamente estável.” (CHANLAT; SÉGUIN, 1987, p. 3).

Para que seja compreendido melhor esse entendimento das organizações sociais como sistemas, passar-se-á à elucidação da própria Teoria dos Sistemas, onde o ambiente e a organização interagem modificando a organização, o ambiente, ou ambos.

2.4 A TEORIA DOS SISTEMAS

A análise das organizações como sistemas tenta explicar as interações destas com as variáveis ambientais e o funcionamento de seus organismos (sistema orgânico) ou engrenagens (sistema mecânico). Como teoria, também busca investigar os postulados comuns à todas as organizações e modelos que possam ser utilizados para descrevê-las.

Para Pedro Demo (1985) a Teoria dos Sistemas guarda algum parentesco com o estruturalismo. Ambas as teorias têm conceitos muito próximos e essa proximidade de definição não é coincidência para o autor. Em suma, Demo (1985) traz que todo sistema depende de uma estrutura, de partes que forma um todo e, do mesmo modo, toda estrutura é “sistêmica, porque se define como uma complexidade menor em que os elementos constituintes apresentam “inter-relação” entre si” (DEMO, 1985, p. 229). O autor também explica a definição de que o todo é mais importante que a soma das partes, pois o todo implica em organização dessas partes. Porém, três conceitos tornam o sistema mais complexo que o estruturalismo: contingência, coerção e graus de liberdade. Esses conceitos permitem a definição de sistema aberto, um sistema que não é suficiente em si e que interage com o meio ao qual está inserido. Demo (1985) ressalta a grande utilização do modelo sistêmico na política, uma vez que os *inputs* são as demandas (pressões) sociais e os *outputs* são as respostas dos poderes políticos. Os *feedbacks* são as novas demandas sociais a partir da percepção das respostas.

O sociólogo norte americano Talcott Edgar Frederick Parsons (1967) inicia com a definição do conceito de organização como tendo a “consecução de uma meta específica” como sua característica de definição (PARSONS, 1967, p. 44). Parsons (1967) também

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

discorre sobre os quatro fatores de produção – terra, mão-de-obra, capital e organização – para definir as inter-relações do sistema com esses recursos. Essas reivindicações de recursos no meio ao qual está inserida a organização é regida pelo que o autor chama de “código operante” da organização. Este código fornece a “autorização” para a utilização desses recursos. Sobre essa autorização, Parsons (1967) analisa a tomada de decisões sob três categorias: decisões quanto à diretrizes; decisões distributivas; e decisões de coordenação. Quanto às diretrizes as decisões têm o objetivo de “estabelecer organização”. As decisões distributivas são menos generalistas do que as relativas à diretrizes, pois tratam da delegação de decisões mais específicas para áreas competentes. Já as decisões de coordenação têm a ver com a integração sistêmica da organização. É o tipo de decisão responsável por dar vida ao sistema.

Criticando a visão sociológica da Teoria dos Sistemas, que na sua opinião estaria ultrapassada, o também sociólogo, e contemporâneo de Parsons, Walter F. Buckley (1967) traz as explicações acerca de três modelos de sistemas: o modelo mecânico; o modelo orgânico; e o modelo por processo. No modelo mecânico a base são as ciências exatas (matemática e física) e interpretam as relações dos sistemas (do homem) como sendo possíveis de desvendar através de modelos matemáticos. Já os para os defensores do modelo orgânico, que se baseia nas ciências naturais, as analogias com o funcionamento do corpo humano podem melhor explicar as relações entre esses mesmos sistemas. No modelo por processo, a sociedade é entendida como sendo uma interação complexa de associações e dissociações. Neste modelo a estrutura do sistema está em constante mudança. Por fim, Buckley (1967) traz a perspectiva geral dos sistemas como sendo “o produto de uma dialética constante entre concepções da ciência física e da ciência biológica” e que tem se separado dos interesses pelas “substâncias e pelas qualidades” focando na organização por si só, deixando de lado “o que é que está sendo organizado” (BUCKLEY, 1967, p. 62).

Já Fremont Kast e James Rosenzweig (1980) fazem uma importante explanação acerca da Teoria dos Sistemas. Para os autores sistema é a integração das partes em um todo complexo. Além de trazer um breve histórico da Teoria dos Sistemas, Rosenzweig e Kast (1980) explanam acerca do enfoque sistêmico na teoria da organização. Enquanto a teoria tradicional fez uso do sistema fechado, sem interação com o ambiente que o cerca, a moderna teoria da organização faz uso do sistema aberto, ou seja, com interações com o meio ao qual está inserido – como já foi visto em Buckley (1967). Os autores trazem que a organização não é apenas um sistema aberto, mas sim “constitui uma estruturação e uma unificação de atividades humanas em torno de diversas tecnologias” (ROSENWEIG; KAST, 1980, p. 133).

2.5 A DIALÉTICA E A TEORIA CRÍTICA

Para entender ainda mais como se dão as trocas entre a organização e suas variáveis – ambientes, pessoas, etc., é de suma importância compreender a dialética, que se dedica ao estudo das contradições. O filósofo francês Paul Foulquie (1978) busca nos antigos gregos como Heráclito e no misticismo da idade média o entendimento para o método dialético do filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel, que viveu nos

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

Séculos XVIII e XIX. Inspirado por essas vertentes da dialética, Hegel fundou o seu próprio método dialético. O método dialético de Hegel propunha a tese, antítese e a síntese. A tese seria a proposta inicial, contradita pela antítese. Dessa contradição, desse movimento de ida e volta entre tese e antítese surgiria, como produto, a síntese. Foulquie (1978) salienta que Hegel se refere aos três momentos, mais habitualmente, como afirmação, negação e negação da negação. “A conciliação dos contrários nas coisas como no espírito constitui aquilo que Hegel chama dialética” (FOULQUIE, 1978, p. 50). A dialética de Hegel apresenta duas razões: “a abstrata, do matemático, que opera sobre abstrações e [...] permanece fora do real” e “razão concreta, do físico ou a do historiador, que opera sobre a própria realidade” (FOULQUIE, 1978, p. 49). Essas duas realidades tem a necessidade de serem estimuladas para se movimentar (evoluir ou não) e a síntese é que aponta esse movimento (FOULQUIE, 1978).

No Século XIX, o sociólogo alemão Karl Marx, fundou o seu método dialético: a dialética marxista. Este método de Marx se baseia no condicionamento da história aos modos de produção. Marx oferece então o materialismo histórico e dialético, que se difere da ideia de Hegel, pois

“Para Hegel, o processo dialético da realidade que nós chamamos de objetiva não é mais do que uma manifestação da ideia exteriorizada no mundo. Para Marx, pelo contrário, o mundo material existe independentemente de todo o espírito e é na matéria enquanto tal que se produzem as teses e as antíteses que levam às sínteses provisórias, que, por sua vez, marcam as fases da evolução cósmica” (FOULQUIE, 1978, p. 58).

Segundo Foulquie (1978) Marx considerava que o tripé dialético de Hegel estava invertido e ele, juntamente com seu parceiro Friedrich Engels, o colocaram da forma correta. Tem-se ainda que a dialética se distingue do positivismo, pois este ignora o movimento dos grupos, da parte, e só leva em consideração o movimento do todo (LEFEBVRE, 1983).

Marx também é preponderante no próximo tema a ser abordado, a Teoria Crítica. A relação conflituosa gerada pela dialética dá origem a outras relações conflituosas (DEMO, 1985). Desses conflitos sociais novos estudados pela dialética surge a Teoria Crítica. O foco da teoria crítica, surgida na Europa, é a denúncia do funcionalismo.

“[...] enquanto o paradigma funcionalista privilegia a estabilidade, a integração, a coordenação funcional, o consenso, o paradigma crítico se interessa antes de tudo pelo conflito, pela mudança, pela desintegração e pela dominação, temas em torno dos quais a sociologia crítica se constituiu” (CHANLAT; SEGUIN, 1987, p. 1).

Ainda segundo Chanlat e Seguin (1987) nas organizações a teoria crítica busca a emancipação do indivíduo que as compõem através da análise das relações de poder dentro destas organizações. Georges Lapassade (1977) traz diferentes níveis do sistema social para analisar e os exercícios de poder e alienação da sociedade: o grupo, que pode ser representado pelas relações sociais triviais como a família e os amigos do futebol; a

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

organização, que engloba vários grupos e tem como característica básica a burocracia, como as empresas; e a instituição, que tem o poder coercitivo, de controle, melhor representada na figura do Estado. Por fim, temos J. K. Benson (1983), para mostrar as possibilidades da análise de processos como o poder, as hierarquias e as racionalidades, etc., apresenta a dialética no contexto organizacional. Nesta visão as organizações são sistemas detentores de várias contradições que merecem ser analisadas. Para além desse entendimento temos a teoria que se opõe às simplificações e reduções.

2.6 A TEORIA DA COMPLEXIDADE

A Teoria da Complexidade procura transcender a fronteiras das disciplinas para compreender os fatos sociais puros, sem a necessidade de reduções para o estudo. Desta forma, se opõe ao que Descamps (1986) chamou de “esquartejamento” dos acontecimentos. Ou seja, para se estudar um fenômeno deve-se estudar a sua complexidade, a sua plenitude, como ajudar das disciplinas que se fizerem necessárias. Descamps (1986), do mesmo modo, resiste às adequações, e reduções, que muitas vezes os pesquisadores aplicam sobre os fenômenos estudados. Christian Descamps (1986) recorre às ideias de autores como Prigogine, Stengers e Edgar Morin para chegar ao seu entendimento sobre a complexidade, e afirma que mesmo a física recorre, recentemente, a outras disciplinas para tentar entender as partículas que em alguns momentos se manifestam como ondas, e em outros como partículas. Mesmo nas ciências exatas a teoria da complexidade é adequada para explicar fenômenos que não poderiam ser explicados sem a interdisciplinaridade e sem a análise da completude do próprio fenômeno.

Para Ilya Prigogine e Isabelle Stengers (1997) deve prevalecer a visão holística, pois o todo é muito mais importante do que as partes que o compõem. Assim, também são contrários à divisão dos fenômenos em partes menores antes da análise. Para os autores, é através da desordem que se chega à ordem. Um pequeno fenômeno pode atingir um determinado sistema social, por exemplo, e causar um caos nos princípios até então adotados por esse sistema. Deste caos surgiram novos princípios que podem formar um novo sistema social ou simplesmente alterar o sistema existente de forma mais ou menos contundente. Prigogine e Stengers (1997) fazem uma análise da história da ciência e de todas as transformações que esta sofreu ao longo do tempo. Essas transformações, muitas vezes, modificaram a forma como a própria ciência era entendida. Outras vezes modificaram profundamente determinados campos de conhecimento.

Para entendermos melhor o ponto de vista da desordem como formadora de uma nova ordem, recorreremos diretamente à fonte, Edgar Morin (1986). Seria imprudente tentar reduzir o pensamento do autor que segue na íntegra.

“O problema da desordem deve ser considerado em sua totalidade. É evidente que certas desordens tem um caráter destruidor. A necessária importância da desordem é a contrapartida vital do caráter arbitrário e autoritário da ordem. Dito de outra forma, a causa dos excessos de desordem não é outra senão o excesso de ordem. Ora, é certo que uma administração de empresa ou do Estado é uma coisa que se baseia numa grande quantidade de ordens e isso constitui um

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

sistema em princípio do tipo programático mais do que estratégico onde a hierarquia está lá para irradiar as ordens e onde o feedback é unicamente de informação, mas nunca para mudar realmente o sistema” (MORIN, 1986, p. 2)

Serva, Dias e Alperstedt (2010), vão neste mesmo sentido ao apontar “a necessidade de a ciência entender que seu progresso acontece por meio da filosofia e que [...] é preciso que os filósofos contemporâneos leiam-se uns aos outros e discutam entre si. O ruído dessa discussão, dessa desordem, é que leva a uma nova ordem, a um conhecimento novo” (SERVA; DIAS; ALPERSTEDT, 2010, p. 281). Os autores ainda destacam a auto-organização como um conceito central do paradigma da complexidade. Assim, o paradigma da complexidade propõe um novo olhar sobre a organização em suas mais diversas formas.

A aplicação desses conceitos dentro da teoria da administração é feita de maneira muito coerente por Maurício Serva (1992). Serva (1992) aponta que o conceito de organização está diretamente ligado à teoria de sistemas e, por conseguinte às inúmeras ordens que formatam diferentes tipos de organizações. Contudo, Serva (1992) salienta que a administração não deve ficar subordinada à ideia de ordem. Desta forma, a organização teria mais benefícios e avanços ao tratar suas questões com base em suas peculiaridades, ao invés de usar algum tipo ideal ditado, por exemplo, pelo mercado (SERVA, 1992).

3. OS PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE ROBERT B. DENHARDT.

Neste item serão abordados os fundamentos epistemológicos do principal autor e da área do conhecimento básica que compõem a fundamentação teórica do presente estudo, o mesmo será dividido em oito pequenos subitens, que irão analisar as conclusões de Robert. B. Denhardt sobre importantes temas relacionados à administração pública. Esses temas serão tratados de forma resumidas sem, contudo, perder a essência.

3.1 A HERANÇA INTELLECTUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na obra “Teorias da Administração Pública” (DENHARDT, 2012), Robert Denhardt apresenta a evolução da Administração Pública enquanto campo de conhecimento traçando um paralelo com a administração da firma, do negócio privado. Já no início o autor dá pistas dos seus pressupostos epistemológicos ao citar as heranças intelectuais de Karl Marx, Sigmund Freud e Max Weber para o campo.

Longe de ser uma obra marxista o livro traz diferentes pontos de vista da organização a partir do sociólogo alemão Karl Marx. O autor classifica a obra de Marx como “uma das expressões mais importantes e influentes a respeito” do impacto da “moderna organização industrial sobre o indivíduo” (DENHARDT, 2012, p. 31). Porém, Denhardt (2012) salienta que “a obra de Marx tem falhas óbvias enquanto previsão do desenvolvimento histórico do século XX” (DENHARDT, 2012, p. 31). Apesar da crítica,

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

é possível perceber a presença das ideias de Marx durante todo o texto. O autor, seguidas vezes, faz inferência à alienação e à despersonalização do indivíduo pela organização enquanto trata da influência da administração de negócios na administração pública, sobretudo quando aborda a Escola das Relações Humanas. Denhardt (2012) também ressalta a importância da dialética marxista, uma vez que esta faz “a conexão do entendimento que Hegel tinha dos processos dialéticos com a análise histórica das formas de organização econômica ou “forças de produção” (DENHARDT, 2012, p. 29). Por fim, o autor destaca a importância de Marx para a mudança da condição do indivíduo em relação ao trabalho que exerce quando assinala: “O conhecimento dos limites que nos foram impostos pela sociedade nos atinge de maneira tão forte que precisamos dar uma resposta” (DENHARDT, 2012, p. 34).

Adentrando mais ainda na crítica da relação entre indivíduo e organização, Robert Denhardt (2012) avança para a análise das ideias de outro sociólogo alemão, Max Weber. A partir da análise da racionalização da teoria social feita por Weber, Denhardt (2012) corrobora o questionamento do sociólogo alemão que reside no núcleo daquela análise: “será que a melhor maneira de conceber a ação humana, aí incluído o trabalho humano, é imaginá-la em termos instrumentais como um meio para um fim?” (DENHARDT, 2012, p. 36). Aqui se verifica a inclinação do autor por uma visão crítica aos padrões organizacionais estabelecidos, sobretudo na administração de negócios que foram mimetizados pela administração pública. Essa visão se torna ainda mais evidente quando Denhardt (2012) se debruça sobre a burocracia do tipo ideal, também analisada por Weber. O autor traz as análises de Weber acerca da expansão da burocracia e da sua potencial hegemonia sobre todas as outras possíveis formas de organização. Denhardt (2012) assim explica que para Weber “a única forma possível de escapar ao padrão de regulação social [burocrático] está em sua esperança de que surgissem líderes carismáticos com poder de controlar os sistemas de administração burocrática[...]” (DENHARDT, 2012, p. 42). Por meio desse líder que inspira causas a sociedade poderia, democraticamente, segundo Weber, transcender os limites da regulação burocrática (DENHARDT, 2012).

Para tratar dos fundamentos da liderança na administração pública, Denhardt (2012) recorre aos estudos do psicólogo austríaco Sigmund Freud. O autor, igualmente às análises feitas sobre Marx e Weber, salienta o estudo de Freud sobre o papel do líder e a autonomia individual. Para Freud, uma vez que o líder decepcione os seus liderados, este será odiado por aqueles (DENHARDT, 2012). Ademais o papel do líder, Denhardt (2012) também analisa os estudos de Freud quanto ao papel que a organização desempenha para o indivíduo. Tem-se que “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” (DENHARDT, 2012, p. 47).

A conclusão de Denhardt (2012) sobre a análise de Marx, Weber e Freud evidencia o seu posicionamento crítico acerca das teorias de administração e, sobretudo, de administração pública.

“A mensagem de Marx, Weber e Freud para o nosso estudo, mais do que qualquer outra coisa, hoje, é talvez a de que precisamos de uma perspectiva para entender o mundo e o nosso lugar nele – uma perspectiva que esteja atenta, mas

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

não se limite, ao impacto que as organizações complexas têm em nossa vida”.
(DENHARDT, 2012, p. 49)

3.2 A HERANÇA POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Denhardt (2012) destaca o início dos estudos na área de administração pública. Os principais teóricos pioneiros que buscaram analisar a administração pública foram Woodrow Wilson e Dwight Waldo. O primeiro se preocupou em entender a tensão entre política e administração pública e buscar “princípios científicos de gestão administrativa que melhorariam a eficiência das organizações governamentais” (DENHARDT, 2012, p. 93). Já Waldo buscava estabelecer o campo de conhecimento sobre a teoria política, onde temas importantes, como liberdade, não ficassem em segundo plano (DENHARDT, 2012).

Wilson foi o pioneiro nos estudos da administração pública. Considerava que a administração era a mesma, independentemente do seu contexto de aplicação. Assim, entendia que as instituições governamentais, para serem mais eficientes, deveriam ser geridas como a firma. Wilson também foi responsável pela tentativa de separação entre a política e a administração, pois entendia que esta não deveria ser influenciada por aquela. Tal como Frederick Taylor para a administração da firma, Woodrow Wilson buscou trazer a cientificidade moderna para a gestão das instituições governamentais (DENHARDT, 2012).

Paralelamente ao trabalho de Wilson, Dwight Waldo construiu uma outra visão da administração pública. Entendia que esta deveria ser analisada e embasada na teoria política e na história das ideias. Waldo observara que os primeiros escritos sobre administração pública acabaram por influenciar os escritos posteriores, uma vez que foram utilizados como base para estes. Assim, o que os pioneiros do campo deixaram de fora ou incluíram em seus estudos, acabou servindo de base para as pesquisas posteriores, afastando o campo da política e o aproximando da administração de negócios (DENHARDT, 2012).

3.3 O MODELO RACIONAL

A ideia de um grupo controlador que influencia as escolhas dos seres humanos subordinado é o centro do modelo racional de organização. A administração pública caminhou lado a lado com as principais teorias da administração de negócios e foi influenciada fortemente por estas (DENHARDT, 2012). O modelo racional de organização – que pressupõe, dentre outros princípios, hierarquia e controle – foi amplamente difundido dentro da administração empresarial e rapidamente transplantado para a administração pública. Essa ideia parte do princípio de que os seres humanos podem ser moldados por seus interesses particulares, desde que a recompensa certa seja oferecida (adestramento). Assim, o grupo controlador pode manter os subordinados dentro dos limites desejados sem precisar fazer uso desnecessário da coerção (DENHARDT, 2012).

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

Em oposição a essa ideia a Escola das Relações Humanas propunha uma concepção de indivíduo muito mais ativo na construção do mundo social. Esse indivíduo seria “um participante, cujas necessidades, intenções e autoconceito exercem um papel fundamental na determinação do curso dos eventos humanos (DENHARDT, 2012, p. 130). Num primeiro momento, salienta Denhardt (2012), a ideia parecia querer inserir na administração pública um novo paradigma, onde a democracia estivesse presente para os trabalhadores da administração pública. Mas, após a penetração do Humanismo dentro da administração pública e o surgimento da Nova Administração Pública (NAP), tudo caiu por terra e a ideia central acabou sucumbindo ao paradigma dominante (DENHARDT, 2012), o burocrático. Assim, a NAP foi muito criticada por não apresentar uma teoria verdadeiramente nova e apenas analisar as falhas do campo cobrando ações para corrigi-los.

3.4 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

A Nova Gestão Pública está relacionada diretamente com a administração empresarial. Se caracteriza pela importação direta das técnicas e modelos da administração de negócios privados para a instituição governamental. Esse movimento se iniciou nos EUA e se espalhou por todo o mundo (DENHARDT, 2012). Princípios como o da eficiência e, por consequência, da medição de desempenho dos empregados, estão inseridos, cada vez mais, na administração pública. Denhardt (2012) salienta, porém, que “embora algumas técnicas tenham se revelado proveitosas, a rápida transposição dos valores dos negócios para o setor público levanta questões substanciais [...]” (DENHARDT, 2012, p. 209). Essas questões substanciais se relacionam diretamente com a relação entre os administradores públicos e os servidores públicos.

Denhardt (2012) questiona, ao longo da obra analisada, se a administração pública deve ser a mesma em uma sociedade democrática e em outra autoritária. Fica evidente o posicionamento crítico do autor em relação à adoção da burocracia – e seus pressupostos – pela nova administração pública. Porém, para se opor à esquematização da nova administração pública Denhardt (2012) abandona, ou simplesmente não aborda, a questão da burocracia do ponto de vista da alienação do trabalhador e dos grupos de controle.

Ao propor o Novo Serviço Público Denhardt (2012) foca no objeto da administração pública que é atender às demandas do grupo social para a qual foi direcionada. No novo serviço público o que importa é a ideia de fazer a diferença para tornar o mundo um lugar melhor (DENHARDT, 2012). “[...] o novo serviço público é construído sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos [...] totalmente engajados àqueles que o servem” (DENHARDT, 2012, p. 276). Neste sentido, o autor aponta o novo serviço público – que opera no contexto de uma governança democrática em rede – como uma visão poderosa para os administradores públicos de agora e do futuro.

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

3.5 ROBERT DENHARDT

A postura crítica de Robert Denhardt (2012) fica mais evidente nos questionamentos que este faz na obra em tela. O modo de administrar o serviço público deve ser o mesmo em um regime totalitário e em um regime democrático, questiona Denhardt (2012). O autor enfatiza a necessidade da exploração dos paradigmas da governança democrática em rede e do novo serviço público. Esta ênfase é ressaltada na ideia do novo serviço público onde, ao contrário “da nova gestão pública, constituída sobre conceitos econômicos como maximização do auto- interesse, o novo serviço público é constituído sobre a ideia do interesse público” (DENHARDT, 2012, p. 276).

Esse interesse público salienta a ideia de engajamento dos cidadãos, ou seja, da democracia, opondo-se às ideias de alienação e da burocracia. Esta relevância da mudança social, caracteriza a obra como crítica, utilizando-se da dialética. Demo (1985) explica que o funcionalista dá pouco valor (secundariza) a mudança social e foca na manutenção de valores estabelecidos na sociedade. Assim, o diálogo de Denhardt (2012) com as ideias de Marx, de modo a construir sua ideia de administração pública, priorizam a mudança social através da análise dos paradigmas da administração pública sob a ótica crítica, e não a manutenção de pressupostos burocráticos como a hierarquia e controle.

A todo momento Denhardt (2012) retoma um pensamento com inspiração na teoria crítica de Marx. Faz, em sequência cronológica, sua crítica às teorias da administração científica, da burocracia, da escola das relações humanas e da racionalização do trabalho dentro das instituições públicas. Para isso, se utiliza de alguns autores muito conhecidos dos pesquisadores da racionalidade substantiva, como o sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos. A crítica de Denhardt (2012) vai no sentido da alienação do indivíduo elevada pela Escola das Relações Humanas, adotada por mimetismo pela administração pública. Aparentemente esse conjunto de teorias pretendia inserir mais o trabalhador dentro da empresa, mas, segundo seus críticos, fez justamente o contrário, inseriu mais a empresa dentro do trabalhador (DENHARDT, 2012).

Neste sentido Denhardt (2012) faz sua crítica à nova administração pública – movimento teórico-prático que insere definitivamente os princípios da administração de negócios na administração pública. Ao adotar o princípio da eficiência por meio da avaliação de desempenho, os gestores públicos, segundo Denhardt (2012), se igualam aos gestores de negócios. Contudo, numa administração pública voltada e arquitetada para uma democracia, não deve haver a rigidez hierárquica interna, que aliena o trabalhador de sua realidade enquanto ser social. Denhardt (2012) recai sua preocupação acerca das boas vantagens empresariais entregues por esse tipo de gestão. Com a eficiência trazendo resultados objetivos aos gestores públicos, sem que isso se reflita diretamente em um atendimento à população, os princípios da gestão de negócios passam a ser defendidos por todos, mesmo que não tenham envolvimento com o bem e o objetivo das instituições públicas. Neste sentido, a administração pública enquanto disciplina e enquanto ferramenta de gestão de instituições governamentais acaba por esquecer a sua verdadeira função: o atendimento das demandas dos cidadãos (DENHARDT, 2012).

Para solucionar o problema da nova gestão pública, Denhardt (2012) parece se afastar do problema de origem (epistemologia) da teoria da administração pública e

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

caminhar para a resolução pragmática da questão. O enfoque do novo serviço público, como já mencionado, é a responsividade, ou seja, a ideia de fornecer respostas às demandas dos cidadãos das comunidades sob a jurisdição de determinados órgãos públicos. Desta forma, o autor explora muito mais a parte prática da ciência da administração pública, ou seja, seu objeto de ação, do que o problema conceitual de sua origem e desenvolvimento. Evidentemente que Denhardt (2012), por seu amplo aparato intelectual, não se afasta completamente do tema, mas o torna muito menos aparente do que em outros trechos. E essa atitude vai ao encontro de sua proposta para os administradores públicos.

A preocupação com a visão que os cidadãos estão adquirindo dos órgãos públicos faz Denhardt (2012) propor um novo tipo de administrador público: um profissional como teórico. Os cortes de gasto e os déficits governamentais são apontados pelo autor como geradores de insatisfações em grande parte da população. Esse descontentamento, ao invés de gerar uma visão crítica sobre todo o modo de produção de serviços públicos, incluindo a alienação causada pelas adoções dos princípios da administração de negócios, gera o contrário. Ou seja, quanto mais as instituições governamentais introduzirem as práticas da administração de empresas privadas, mais a população acreditará ser essa a solução. Assim, essas práticas cada vez mais serão uma constante dentro dessas instituições.

A solução desse empasse, segundo Denhardt (2012) é o engajamento dos administradores públicos no estudo da administração pública levando-se em consideração duas grandes categorias. A primeira da administração pública enquanto prática, como ela é e funciona. Já a segunda, uma análise da administração pública em perspectiva, ou seja, como ela poderia ou deveria ser. Esse tipo de engajamento e essa visão bipartida pode proporcionar, segundo o autor, um maior entendimento dos indivíduos acerca do meio ao qual estão inseridos. Denhardt (2012) aponta que os servidores públicos não têm a real noção de sua alienação e das formas como ela se manifesta. Talvez percebam vagamente essa alienação com algum tipo de desconforto quanto à realidade, mas não conseguem exprimir o que realmente percebem. Deste modo, Denhardt (2012) propõe que os administradores públicos sejam os responsáveis por estudar e esclarecer tais questões, a fim de que os trabalhadores das instituições públicas possam estar cada vez mais cientes de seu papel dentro deste sistema.

Por todos esses apontamentos, Denhardt (2012) observar que a administração democrática, ou seja, com menos influências dos pressupostos da administração burocrática de negócios, parece estar mais distante agora do que antes. Para o autor, os princípios da eficiência e da produtividade estão consolidados e vem ganhando ainda mais força dentro das instituições públicas. Em contraposição, a democracia, o cuidado e a solicitude, vão sendo deixados em segundo plano. Desta forma, a administração pública se iguala de forma mimética à administração de negócios, sendo que seus objetivos e contextos são essencialmente distintos. Essa distinção de natureza não impede, contudo, a invasão dos princípios alienantes da administração de negócios sobre a administração pública (DENHARDT, 2012).

Por fim, Denhardt (2012) dá ênfase na fusão entre o profissional e o teórico, pois ambos precisam estar conectados um com o universo do outro. Além disso, a necessidade constante de atualização transforma a administração pública em um campo de tensão e estão sempre em estado de desenvolvimento. E para esse desenvolvimento galgar êxitos

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

verdadeiramente sólidos, o autor propõe “que todos [profissionais e teóricos] reconheçam sua responsabilidade mútua para com a melhor e mais plena expressão dos nossos valores democráticos” (DENHARDT, 2012, p. 301).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes dos resultados da pesquisa é seguro ressaltar o entrave que não foi superado.

Como se constrói o verdadeiro conhecimento científico? O que é o verdadeiro no conhecimento científico? Essa foram as perguntas que inspiraram a execução do presente trabalho. Viu-se que no Século XVII a ciência tal como entendemos hoje, ainda que de forma rudimentar no tocante à tecnologia, foi estruturada segundo os pioneiros do pensamento científico com o Francis Bacons e René Descartes. A ciência, a partir de então, não pôde mais ser construída de qualquer maneira e alguns princípios deveriam ser observados. Aliás, observados também deveriam ser os próprios fenômenos. Essa observação deveria ser feita com imparcialidade suficiente para que pudesse gerar dados e, por conseguinte, conhecimentos verificáveis. O cientista abandonava então a magia, a credence e o misticismos para abraçar o método científico moderno. O conhecimento deixava de ser produzido por alquimistas e magos e passava a ser produzido por acadêmicos. Assim, o início da ciência moderna estabeleceu parâmetros para que, aos poucos, somente os conhecimentos produzidos pelos cientistas fossem considerados como válidos. Tal fato, que no futuro seria academicamente prejudicial às ciências humanas e sociais, pode-se encontrar com força nos positivistas. Neste ponto retoma-se o questionamento: o conhecimento dos magos não é válido? Segundo as ideias e métodos alardeados pelos positivistas, não!

A análise do positivismo, como importante movimento científico iniciado no Século XVII foi de suma importância para o entendimento do conflito posterior entre as “ciências duras” e as “ciências macias”, ou entre as ciências exatas e as ciências humanas. Para os positivistas a ideia de construção de conhecimento válido se baseia em uma verdade científica verificável e replicável. A água, em condições normais de temperatura e pressão, evapora ao atingir 100°C (cem graus Celsius). Este, para os positivistas é um conhecimento válido cientificamente, pois se você for em qualquer parte do universo conhecido e replicar experimentos, com as mesmas condições de temperatura e pressão, a água evaporará ao atingir 100°C.

Contudo, essa verdade positivista, ainda que se encaixe bem às ciências exatas como a física e a matemática, deixa muito a desejar ao analisarmos grupos sociais utilizando-se seus métodos. Essa deficiência do positivismo aplicado às ciências sociais fica melhor entendida no confronto entre os métodos indutivos (defendido pelos positivistas) e os métodos dedutivos (que sofrem ataques por parte positivistas). Enquanto no método indutivo busca-se generalizações a partir de uma pesquisa, o método dedutivo busca compreender mais a fundo determinado tema a partir das teorias existentes. Ao se estudar grupos sociais, por exemplo, busca-se, muitas vezes, o entendimento das relações daquele grupo social, naquele ambiente, em determinado momento da história. Apesar de ser considerado pelos positivistas como conhecimento não válido, pois só se aplica ao caso

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

estudado, tal método é largamente utilizado pelas pesquisas sociais, inclusive, e cada vez com mais frequência, pelos pesquisadores da administração e administração pública.

Além dos positivistas foi de suma importância a análise sobre as ideias funcionalistas, pois se coadunam diretamente com os paradigmas dominantes da atualidade no campo da administração pública. Qual a função de se pesquisar algo? Pergunta feita pelos funcionalistas. Mas o funcionalismo vai muito além, e investiga a função social de cada indivíduo. O mundo é como é e cada peça deve cumprir seu papel nessa engrenagem. Com a ciência não é diferente. A ciência deve servir a um propósito ou não é ciência. Esse propósito é o atendimento das necessidades da sociedade. Ou seja, a função dos estudos científicos deve ser sempre servir às demandas do coletivo de indivíduos. Mas essas demandas nem sempre corresponde ao interesse do avanço da própria ciência. Contudo, os estudos funcionalistas, de certo modo, contribuíram para uma melhor compreensão do indivíduo sob a perspectiva de sua participação em um sistema maior, a sociedade. Essa participação, pode ser, como se verificou na teoria crítica, alienada ou engajada, mas o fato é que o indivíduo faz parte e tem uma função em diferentes sistemas sociais. Assim, entende-se que o funcionalismo auxiliou no entendimento do homem enquanto ator social em diferentes grupos de atuação, como família, empresa, escola, amigos, todos sistemas sociais.

A teoria dos sistemas auxilia diretamente na compreensão do objeto da administração pública. Os teóricos dos sistemas entendem as organizações sociais como sistemas que interagem com o ambiente ao qual estão inseridos. Neste sentido, a administração pública observa necessariamente as características de um sistema, uma vez que surge para responder aos anseios da comunidade como reguladora e provedora de inúmeros aspectos da vida social. Contudo, a administração pública, como foi visto, pode ser um sistema aberto ou fechado, tanto do ponto de vista da comunidade como do ponto de vista dos profissionais que a compõem.

No que tange ao público que visa o atendimento a administração pública se caracterizará como um sistema fechado quando deixar de observar a realidade que a cerca e o complexo ambiente em que se situam seus cidadãos. Por outro lado, será um sistema aberto se der a oportunidade da participação popular na resolução dos possíveis nós oriundos da natureza da atividade das instituições governamentais, como a definição de um plano diretor para uma cidade ou a reforma do sistema político de um país. Já sob a perspectiva dos profissionais, a administração pública pode ser enquadrada como um sistema fechado quando permite que esses atuem sobre pressupostos burocráticos alienantes sem lhes oportunizar ferramentas e estudos que os conscientize dessa situação. Para um sistema aberto e integrador, devem os administradores públicos e os estudiosos do tema (na mesma pessoa ou não) proporcionar aos profissionais da administração pública o entendimento dos caminhos e armadilhas da burocracia e uma forma de se fazer isso é introduzindo os pressupostos dialéticos às verdades já estabelecidas.

A administração pública – tanto como campo de conhecimento ou como forma de gestão – deve estabelecer um processo dialético com todos os interessados nas ações governamentais. Esses interessados não são somente a população atendida, mas também os profissionais que compõe as instituições governamentais. O processo dialético consiste em contradizer as verdades, ou os pressupostos já estabelecidos para deles se tirar uma outra verdade ou um outro pressuposto. Ou ainda, para ampliar o entendimento sobre

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

determinado tema, do qual se julgava conhecer o suficiente. Desta forma, pode a dialética, tanto marxista quanto a hegeliana, ser utilizada como fonte de evolução para as teorias e práticas da administração pública.

Desse processo dialético surge a contestação, como fio exposto, de verdades estabelecidas. Estas contestações podem avançar para muito além de simples processos organizacionais ou práticas grupais e atingir a própria realidade de uma organização, de um conjunto de organizações ou de teorias. E com base nestas contestações que surge a teoria crítica. Na teoria crítica a realidade existente é apenas uma das realidades possíveis. Assim, as propostas para as estruturas organizacionais e as realidades dos grupos sociais se difere em muito da amplamente praticada e difundida pelos defensores dos paradigmas dominantes, baseados no mercado. Esta proposta crítica, em partes, é a que é perseguida pelo autor da presente pesquisa, o que justifica, mais uma vez, a utilização da obra de Robert Denhardt para embasar o entendimento acerca da administração pública.

Para entender como se dá a administração pública no Brasil e poder traduzir a obra “Teorias da Administração Pública”, de forma coerente com a realidade do tema no país, Denhardt recorreu ao auxílio de dois de seus amigos pesquisadores do tema em terras brasileiras. Foram os professores da Universidade do Estado de Santa Catarina, José Francisco Salm e José Gabriel Heidemann, que mostraram à Denhardt as peculiaridades da administração pública tupiniquim. Essa afinidade acadêmica entre Denhardt, Salm e Heidemann provêm dos estudos que estes mantem na área crítica da administração pública. Salm e Heidemann são seguidores intelectuais de Alberto Guerreiro Ramos e tem se dedicado a estudar diversos temas da administração pública sob o ponto de vista deste importante sociólogo brasileiro. Assim, pode-se perceber que Denhardt concentra seu interesse em estudos que proponham algo alternativo aos paradigmas dominantes da administração pública. Sua proposta de um novo serviço público vai ao encontro de uma sociedade cada vez menos alienada e mais engajada.

Assim, diante das análises realizadas, observou-se que os pressupostos epistemológicos desse importante autor são divergentes dos pressupostos epistemológicos da administração pública. Este campo de conhecimento evoluiu se espelhando na administração de negócios e burocratizando os serviços públicos – externa e internamente – ao invés de propor algo verdadeiramente democrático – para os profissionais e para a população. Já Denhardt tem raízes na teoria crítica e contesta como a forma da administração pública vem sendo colocada. Faz o uso das teorias de Karl Marx de forma técnica e de maneira próxima à realidade orgânica da sociedade. Isso torna a obra de Denhardt desafiadora e inspiradora. Desafiadora, pois propõe uma ruptura que, embora gradual, é extremamente complexa e difícil. Romper com o paradigma da burocracia e adentrar-se pela ótica da democracia em instituições públicas é, sem dúvidas, um desafio gigantesco. A burocracia – poder e controle – estão arraigadas como única forma de garantir a eficiência. Uma eficiência que ignora o profissional como indivíduo e promete à sociedade muito mais do que pode cumprir. Por outro lado, tal proposta inspira os pesquisadores iniciantes a desbravar novos rumos para a administração pública. Não com base no que já existe, mas uma proposta nova, desconstruída, refeita, remodelada e renascida. Uma administração pública engajada, democrática e responsiva.

Por fim, considera-se que a pesquisa logrou êxito ao traçar uma epistemologia, ainda que limitada, da administração pública e de um de seus principais pesquisadores da

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

atualidade - Robert Denhardt. Os temas foram devidamente esclarecidos, proporcionando muito mais ideias e inícios, do que respostas ou fins propriamente ditos. Entender o que há, como há e porque há é fundamental para propor algo diferente, algo novo. Assim, como continuidade dos estudos epistemológicos no campo da administração pública, seria instigante inserir tema tão complexo como a gestão universitária – que também vem se projetando como um campo de estudo em construção. Esse ponto de partida deixa perguntas sem respostas, mas traz caminhos a serem seguidos. Por que não buscar a epistemologia da gestão universitária como campo de conhecimento e como área de atuação profissional? Se essa resposta virá ou não com uma pesquisa mais detida como resultado de um doutoramento, o tempo dirá, certo é que a inspiração para tanto encontra eco entre os pesquisadores dessa linha de pesquisa. E que dessa inspiração surja uma gestão universitária mais democrática e engajada e muito menos burocrática e política.

REFERÊNCIAS

BACON, Francis, Viscount St. Albans. **Novum organum ou Verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza; Nova Atlântida**; tradução e notas de José Aluísio Reis de Andrade – 2ª ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BENSON, J. K., As organizações: um ponto de vista dialético, in Chanlat, J.-F. e Séguin, F. **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**. Tome I. Montreal : Gaëtan-Morin, 1987.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. 2.ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BUCKLEY, Walter Frederick. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix: Ed. Univ. S. Paulo, 1967.

SCHLICK, Moritz; CARNAP, Rudolf. **Coletânea de textos**. seleção de Pablo Rubén Mariconda; traduções de Luiz João Baraúna, Pablo Rubén Mariconda. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

DESCAMPS, Christian. **A Complexidade**. In: As idéias filosóficas contemporâneas na França (1960-1985). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**, in René Descartes, coleção os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas elementares da vida religiosa**. Seleção de textos de José Arthur Giannotti; traduções de Carlos Alberto Ribeiro de Moura. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

EVANS-PRITCHARD, Edward. **Desenvolvimento teórico posterior**. in Antropologia social. Lisboa: Edições 70, 1972.

FOULQUIÉ, Paul. **A dialética**. Lisboa: Europa-América, cap. 1, 1978.

KEINERT, Maurício Cardos. Kant: o apóstolo da razão pura e da crítica sistemática. **Revista Mente e Cérebro**. Filosofia: fundamentos para a compreensão contemporânea da psique. São Paulo, volume 3, 2007, p. 7-13.

LAPASSADE, Georges. **Dialética dos Grupos, das organizações, das instituições. In Grupos, Organizações e Instituições**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal. Lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

MALINOWSKI, Bronislaw. **A teoria funcional**. in Uma teoria científica da cultura. Rio de Janeiro : Zahar, 1970.

MORIN, Edgar. **Complexité et organization**. In: Audet, M. e Malouin, J.-L. La production des connaissances scientifiques de l'administration. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1986.

PADOVANI, U. e CASTAGNOLA, L. **O criticismo kantiano; O positivismo**. in **História da filosofia**. São Paulo: Melhoramentos, 1990.

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

PARSONS, Talcott. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização, in ETZIONI, Amitai. **Estudo das organizações em face dos problemas sociais**. Rio de Janeiro: Programa de publicações didáticas, 1967.

PIMENTA, Pedro Paulo Garrido. **Kant e a Revolução Copernicana**. Revista *Mente e Cérebro*. Filosofia: fundamentos para a compreensão contemporânea da psique. São Paulo, volume 3, 2007a, p. 14-19.

PIMENTA, Pedro Paulo Garrido. **O Conhecimento em Kant: limites da experiência**. Revista *Mente e Cérebro*. Filosofia: fundamentos para a compreensão contemporânea da psique. São Paulo, volume 3, 2007b, p. 20-25.

POPPER, Karl. **A lógica da investigação científica**, in Karl Popper, coleção os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

PRIGOGINE, Ilya; STENGERS, Isabelle. **A nova aliança: a metamorfose da ciência**. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1997.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred. **Sobre o conceito de função em ciências sociais**. in *Estrutura e função na sociedade primitiva*. Petrópolis: Vozes, 1973.

ROSENWEIG, J.; KAST, F. O conceito moderno: enfoque sistêmico, in **Organização e ad- ministração: um enfoque sistêmico**. São Paulo: Pioneira, 1980.

SÉGUIN, Francine; CHANLAT, Jean-François. **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**. Tome I, p. 33-36. Montréal. Gaëtan Morin, 1987.

SELZNICK, Philip. **Fundamentos da teoria de organização**. in Etzioni, A. (org.), *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1967.

SERVA, Maurício. **O paradigma da complexidade e a análise organizacional**. Revista de Administração de Empresas, 32(2):26-35, abr/jun 1992.

SERVA, Maurício; DIAS, Taisa; ALPERSTEDT, Graziela Dias. **Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica**. Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 3, jul/set 2010. p. 276-287.