

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Luís Augusto Fialho de Fialho

A DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

**Porto Alegre
2014**

Luís Augusto Fialho de Fialho

A DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Ariston Azevedo

**Porto Alegre
2014**

LUÍS AUGUSTO FIALHO DE FIALHO

A DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Conceito final _____

Aprovado em ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Ariston Azevedo - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Ariston Azevedo, pela orientação dedicada, pelo estímulo a aprendizagem, e principalmente, pela confiança e apoio à realização de um trabalho acadêmico de uma complexidade bastante desafiadora e gratificante.

À minha esposa Neli, pela compreensão e paciência diante das horas dispensadas à elaboração deste trabalho.

RESUMO

O debate sobre a separação entre política e administração emerge da premência por uma administração pública mais eficiente, objetivo secular de tantos pensadores, como referiu Woodrow Wilson, o precursor da tese da dicotomia. A tese de Wilson prosperou sob a influência de uma visão tecnicista da administração, sob a orientação da Teoria Clássica da Administração e sob a fundamentação weberiana que deu formas ao modelo burocrático. A burocracia também foi elemento de afastamento entre política e administração no Brasil, em especial na época do Estado Novo, quando, em busca de modernização da gestão pública, o modelo burocrático apareceu em superação às práticas anteriores, patrimonialistas, herdadas do regime imperial. A crítica à dicotomia foi tratada neste trabalho por alguns autores contemporâneos, com destaque para o pensamento de João Ubaldo Ribeiro. Ubaldo valorizou a qualificação da formação acadêmica do profissional e posicionou-se de modo contrário à despolitização da atuação do administrador, em favor da melhoria da realidade brasileira. O modo como João Ubaldo Ribeiro se manifesta diante da presença do pensamento dicotômico na realidade brasileira se constitui no foco central deste trabalho. Enfrentando uma situação política adversa, João Ubaldo Ribeiro se posiciona, revela deficiências na esfera acadêmica, e passa a se constituir em referência àqueles que trabalham por uma administração mais eficiente e integrada às necessidades da sociedade.

Palavras-Chaves: administração pública, burocracia, dicotomia política e administração.

ABSTRACT

The discussion on the separation between politics and administration raises from the urgency of a more efficient public administration, the secular objective for so many philosophers, as referred by Woodrow Wilson, the forerunner of the dichotomy thesis. Wilson's thesis proceeded under the influence of a technicist view of administration, oriented by the Classical Theory of Administration and the Weber's foundation that originated the bureaucratic model. Bureaucracy was also a segregating element between politics and administration in Brazil, especially at the time of *Estado Novo – New State*. Then, a modernization of public management was sought, and the bureaucratic model improved in relation to the previous practices, which were estate-centered, inherited from the monarchist regime. The criticism to the dichotomy was approached in the present work by some contemporary authors, highlighting the thought of João Ubaldo Ribeiro. Ubaldo valued the qualification of the professional's academic graduation and stated against the depoliticizing of the administrator's performance, for the progress of Brazilian reality. The way João Ubaldo Ribeiro manifests toward the presence of the dichotomist thought in Brazilian reality consists on the central scope of this work. Facing an adverse political situation, João Ubaldo Ribeiro takes a stand, reveals failures in the academic field, and converts himself into a reference to those who work for an administration that is more efficient and integrated to the society's needs.

Keywords: bureaucracy, dichotomy politic and administration, public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Política e Administração.....	23
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA.....	10
2.1	ADMINISTRAÇÃO	10
2.2	POLÍTICA	13
2.3	WOODROW WILSON.....	16
2.3.1	A Trajetória de Woodrow Wilson	16
2.3.2	Woodrow Wilson e a Ciência Administrativa	18
2.3.3	Wilson, o Precursor da Teoria da Dicotomia	21
2.4	A DICOTOMIA EM TAYLOR, EM GOODNOW E EM WILLOUGHBY.....	24
2.5	MAX WEBER E O RACIONALISMO	26
2.6	A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA.....	28
2.7	HERBERT SIMON E O COMPORTAMENTO ADMINISTRATIVO.....	32
3	JOÃO UBALDO RIBEIRO	35
3.1	TRAJETÓRIA INTELECTUAL.....	35
3.2	ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIA SOCIAL.....	37
3.3	A DICOTOMIA: ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	39
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
	REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

A revelação da existência da dicotomia entre administração e política é atribuída à Woodrow Wilson, pensador americano que viveu entre o fim do século XIX e o início do século XX, e que entre muitas das suas contribuições na vida pública, ficou mais conhecido por ter alcançado o cargo de Presidente dos Estados Unidos. Em texto “O Estudo da Administração”, de 1887, Wilson reclama por uma melhoria da administração pública americana, utilizando-se de exemplos de governos europeus de regimes autocráticos que na sua visão, estavam à frente do Estado americano, administrativamente falando.

A qualificação da gestão pública, na medida em que a administração passou a necessitar de instrumentos mais complexos, foi o desafio a que se propunha Wilson. A separação entre política e administração é um dos principais elementos da sua abordagem, acompanhada de uma visão tecnicista do papel do administrador, que, segundo pensava, deveria estar mais preparado para a aplicação dos métodos administrativos disponíveis à época.

O presente trabalho apresenta a síntese dessas ideias precursoras de Wilson. Em seguida, descreve como a dicotomia está presente entre os demais autores da Administração, dentre os quais Taylor, Goodnow e Willoughby. Ainda, expõe a fundamentação de Weber na construção do seu modelo burocrático, e as considerações sobre o comportamento administrativo, por Simon.

Na parte final, é apresentado o contraponto de alguns autores brasileiros contemporâneos que refutam a dicotomia, como Humberto Falcão Martins e Reginaldo Souza Santos, além de uma apresentação em destaque da contribuição teórica de João Ubaldo Ribeiro, que viveu sob a influência do modelo burocrático implantado a partir do Estado Novo de Getúlio Vargas, e que em 1968 produziu um ensaio desafiador, promovendo a superação dessa abordagem ultrapassada da administração, em nome da melhor qualificação do profissional da administração e da melhoria da gestão pública no Brasil.

A origem deste ensaio está na busca de um aprendizado teórico sobre o modo como a dicotomia entre política e administração interfere historicamente, e explica, em parte, nossas percepções negativas sobre o empobrecimento da política e a ineficiência do Estado. Presente em diversas escolas do pensamento administrativo, a dicotomia lastreou argumentos tecnicistas que ora reduziram a potencialidade de uma intervenção integral da pessoa do administrador, ora geraram expectativas superestimadas de que as instancias político-diretivas do Estado e das organizações fossem capazes de traçar vias seguras de desenvolvimento econômico e social.

O objetivo deste trabalho é contribuir para suprir a escassez de reflexões acadêmicas sobre o tema sempre presente da dicotomia, em que pese as limitações de fontes e prazos enfrentados, trazendo a luz o máximo de elementos determinantes dos pontos de vista antagônicos que alimentam este debate há mais de um século.

Na primeira parte dedicamos esforços na apresentação de definições de política e administração, sob o enfoque de quem tratará das mesmas a partir de uma exposição de suas contradições e espaços conflitantes. Logo a seguir, a apresentação do contexto, do pensamento e da trajetória de Woodrow Wilson, a quem atribuímos o papel de precursor da dicotomia. Autores da escola clássica e das relações humanas endossam, a seu modo, o pensamento dicotômico, como procuramos demonstrar na sequência.

A trajetória de João Ubaldo Ribeiro, a contribuição teórica contrária aos efeitos do pensamento dicotômico, no seu ensaio “Política e Administração”, e o contexto histórico em que essa reflexão aparece serão destaques na parte final do trabalho. Agregamos outros autores, que compartilhando as principais ideias preconizadas por Ubaldo, estabelecerão papéis mais valiosos para o administrador, em que pese a força da tradição burocrática e do formalismo administrativo que habitam as organizações privadas e o Estado.

2 A DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

O significado de política e de administração, no contexto do pensamento administrativo, se constitui em um ponto de partida para a apresentação da dicotomia. A verificação desses significados antecede a exploração do assunto da dicotomia. Trata-se de esclarecer melhor como os conceitos foram se formando, na sua interação com o problema de governar e de administrar. Política e administração são os elementos em debate na questão da dicotomia, e serão a seguir descritos separadamente, embora, com a finalidade de serem entendidos na sua interação.

2.1 ADMINISTRAÇÃO

A modernização resultante da substituição das velhas técnicas manufatureiras para a produção em larga escala proporcionada pela revolução industrial ocorreu simultaneamente a uma exigência de atualização das estruturas do Estado. A administração desenvolveu-se em um ambiente em que predominou o modelo burocrático - cuja natureza e racionalidade serão descritos adiante - permeando o Estado e as organizações privadas. A emergência da economia capitalista em desenvolvimento fomentou a elaboração e a aplicação de um conjunto de normas e técnicas às organizações, a fim de aperfeiçoar o seu desempenho.

O pensamento administrativo surge com base na consolidação da lógica de mercado e na consolidação das estruturas burocráticas, como forma de organização do trabalho humano com o objetivo inicial de aumentar a produtividade e gerar lucro (MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 3).

Essa característica pode ser encontrada na proposta de administração científica de Taylor (1995, p. 24), um dos principais pensadores da Escola Clássica da Administração, para quem, “o principal objetivo da Administração deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão, e ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado”.

Taylor (1995) entendia que a “máxima prosperidade” deveria ser o resultado não só da geração de lucros, mas também do desenvolvimento permanente de todos os ramos do negócio. Para os empregados, a máxima prosperidade significava o melhor salário dos trabalhadores do mesmo ramo de atividade. Para Taylor (1995, p. 24), o esperado era que se obtivesse “o aproveitamento dos homens do modo mais eficiente, habilitando-os a desempenhar os tipos de trabalho mais elevados para os quais tenham aptidões naturais, e atribuindo-lhes sempre que possível esses gêneros de trabalho”. A prosperidade deveria ser o objetivo de ambas as partes, não havendo razão para o antagonismo entre patrões e empregados:

A administração científica tem, por seus fundamentos, a certeza de que os verdadeiros interesses de ambos são um único e mesmo: de que a prosperidade do empregador não pode existir, por muitos anos, se não for acompanhada da prosperidade do empregado (TAYLOR, 1995, p. 25).

A eficiência da organização, por sua vez, está vinculada ao aproveitamento correto da mão de obra, que deve ser utilizada nas funções mais apropriadas, e da maneira mais eficiente. O estudo da administração volta-se para a aplicabilidade nas organizações, a fim de que se obtenha o melhor desempenho. Neste sentido também afirma Herbert Simon (1957 *apud* DENHARDT, 2012, p. 102): “a teoria da administração está interessada em como se deve construir e operar uma organização para que ela alcance com eficiência seu trabalho”.

A Administração Científica preconizava que, através de pesquisas se encontraria sempre a forma mais eficiente de produzir mais com menor custo ou menor emprego de mão de obra. “Se houvesse queda de produtividade, o elemento humano não era considerado. Buscavam-se nas estruturas organizacionais as causas dos erros” (MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 26). O importante para os idealizadores da administração científica é que se estivesse constantemente aperfeiçoando as normas e a estrutura de trabalho, que seriam as responsáveis pelo melhor aproveitamento da mão de obra e pelo desempenho organizacional. O papel do administrador, desenhado por Taylor, consistia em apurar a maneira certa de executar as operações produtivas através de experiências com diferentes padrões de movimentos e, assim, buscar a maior eficiência. “A função primordial do administrador é determinar a única maneira certa de executar o trabalho” (TAYLOR, 1960 *apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 28).

A burocracia se constituiu em um sistema que incorporou ao cientificismo e à especialização da escola clássica uma conduta formalista, legalista e hierárquica nas organizações e no Estado, de tal modo que essa estrutura funcionasse com neutralidade, apartada da influência da política. “A burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada” (WEBER, 1967 *apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 28). As regras e limites específicos para cada função na organização, a hierarquia rígida, a impessoalidade e a divisão de tarefas são características essenciais da burocracia.

Esse modo de administrar foi contestado por Herbert Simon, para o qual, a realidade expunha contradições em relação aos princípios que eram apresentados por seus antecessores da teoria da administração:

A descrição administrativa sofre de superficialidade, simplificação excessiva e falta de realismo. Ela se prendeu muito estreitamente ao mecanismo de autoridade, e deixou de trazer para sua órbita as outras formas, igualmente importantes, de influência sobre o comportamento organizacional (SIMON, 1946 *apud* DENHARDT, 2012, p. 101).

Simon (1979) refutava a necessidade de controles excessivos até o nível executório mínimo, o que impedia a redução dos níveis hierárquicos, ou a atenção demasiada a questão da unidade de comando, que desestimularia o surgimento de lideranças especializadas dentro da organização.

Autores da Escola de Relações Humanas, posteriores aos da Administração Científica, prosseguiram questionando as ideias vigentes. Acreditaram que não era possível estabelecer uma obediência constante às regras e padrões, já que o comportamento humano tem um caráter incerto. Para Chester Barnard, por exemplo, normas e padrões não são suficientes para garantir que o indivíduo colabore com a organização. O indivíduo tem seus próprios objetivos pessoais que normalmente não coincidem com os objetivos de quem o contrata. “As funções centrais do executivo, segundo esse autor, são criar formas de incentivo e recompensas que levem os indivíduos a cooperar” (*apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 53). Barnard (*apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2011, p. 53) propõe ainda “o desenvolvimento de valores comuns e de uma ética que gerassem comprometimento dos indivíduos com a organização”.

A evolução do conceito de administração, com os autores que se sucederam a partir da Escola de Relações Humanas, prossegue até os dias atuais. O executivo passou a ser visto como um profissional que leva em conta o caráter singular dos indivíduos. Através das pessoas, sustentado pelo conjunto de valores que permeiam as relações na organização, o administrador aplica suas habilidades para obtenção do comprometimento em busca da eficiência e de bons resultados.

Estudamos a administração como uma atividade permanentemente focada na realização de resultados com a participação das pessoas, visando o atingimento dos fins das organizações e da gestão pública. A seguir exploraremos o significado da política, em especial, naquilo em que a política se relaciona com o papel do administrador, e com as circunstâncias de gestão que permeiam as organizações e as instituições do Estado.

2.2 POLÍTICA

A política, palavra originada do grego “polis” diz respeito ao que faz parte da cidade, do urbano, da sociedade. Aristóteles definiu que seguindo os preceitos da Constituição do Estado, desempenhando alternadamente o papel de “senhor e súdito, o governo é político” (ARISTÓTELES, 2006, p. 10). A política é a atividade que envolve o bem comum, típica função do Estado, constituído para representar e governar, executando os serviços necessários a vida da “polis”. “O termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 954).

O Estado, por sua constituição ou regime de governo é comandado por um grupo governante, que ali se instala por tradição, no caso das monarquias, por imposição militar, no caso das ditaduras ou por escolha da sociedade, nas democracias. O grupo governante exerce a política como instrumento de manutenção do poder. A esfera política acolhe a disputa de partes da sociedade que buscam governar, ao invés de serem governados.

Os membros dos grupos que atuam na esfera política – entendida como o ambiente tanto das organizações privadas como da administração pública – o fazem para atingir objetivos comuns, em determinado contexto que os uniu ou lhes pareceu útil compartilhar ideias ou pressupostos. “Os fins da Política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 957).

O espaço da política é o lugar onde os grupos se formam e se enfrentam para disputar ideias, influenciar pessoas e alcançar o exercício do poder. Nas organizações, o comportamento político se constitui a partir de “atividades que não são requeridas como parte do papel formal na organização, mas influenciam, ou tentam influenciar a distribuição de vantagens ou desvantagens dentro dela” (ROBBINS, 2007, p. 164). Significa que esses comportamentos transcendem o rigor das estruturas hierárquicas e acontecem independentemente das normas e diretrizes impostas aos membros da organização.

O processo político abrange os movimentos internos e externos que influenciam as decisões no Estado e nas organizações. “Aqueles que não conseguem reconhecer o comportamento político ignoram que, na realidade, as organizações são sistemas políticos” (ROBBINS, 2007, p. 165). A ausência do comportamento político nas organizações equivaleria a uma acomodação passiva de todos os colaboradores em consonância com as diretrizes emanadas da administração, sem qualquer reação ou atitude divergente.

Na sociedade ou no ambiente interno das organizações, organizadas ou não, as pessoas assumem posicionamentos políticos antagônicos. É o que Bobbio, Matteucci e Pasquino (1983) chama de Política como relação amigo inimigo. “O campo de origem e de aplicação da Política seria o antagonismo e a sua função consistiria na atividade de associar e defender os amigos e de desagregar e combater os inimigos” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 959). O combate aos inimigos, na democracia, é realizado através da política partidária. O vencedor da luta política (partidária) assume as funções governantes do Estado.

A política, em uma concepção mais nobre da democracia, representa o espaço do debate em que grupos organizados defendem suas ideias, seguindo uma linha de orientação por inspiração ideológica, de um líder, de uma cultura ou religião. No parlamento e na sociedade, esses grupos organizados traduzem o pensamento de uma coletividade, em determinado contexto. O aprofundamento do debate pode resultar em um consenso ou uma aceitação por aprovação da maioria.

A presença da política no aparelho administrativo do Estado e no ambiente das organizações é um fato, e o que se verá a seguir é um debate entre aqueles que atribuem ao administrador, as tarefas executivas, decorrentes da aplicação das técnicas administrativas, excluindo-o das inflexões de natureza política e que afetam as decisões estratégicas do Estado e das organizações, e entre aqueles que divergindo, entendem que a política é algo a ser considerado pelo administrador no exercício das suas competências.

Apesar das constatações de Robbins (2007), à época da escola clássica, a Administração não era concebida como espaço do exercício da política, nem as organizações eram vistas como sistemas políticos. Frederick Taylor assim definiu a Administração: “a melhor gestão é uma verdadeira ciência, que se baseia em leis, regras e princípios claramente definidos” (DENHARDT, 2012, p. 73). A concepção de administração defendida por Taylor afasta a política do ambiente da administração pública e das organizações privadas e atribui ao administrador um papel menor, que o sujeita a receber passivamente o conteúdo das decisões políticas – das quais não participa – para implementá-las no âmbito da sua esfera de trabalho.

O desenvolvimento do conceito de administração ao longo do tempo teve como fio condutor a busca pela eficiência, que se traduzissem em resultados, a partir da atividade das pessoas. O papel das pessoas nas organizações, e em especial, dos administradores, é o mote da nossa reflexão sobre o significado da política. O encontro de política e administração – ou a dissensão entre elas – é o que motivou Woodrow Wilson a uma importante reflexão, que serviu de ponto de partida para uma histórica e controversa abordagem do pensamento administrativo.

2.3 WOODROW WILSON

Um intelectual importante do século XIX, Wilson vislumbrou a necessidade de aperfeiçoar a administração pública americana, observando o melhor desempenho de outras repúblicas européias. Sua contribuição teórica no pensamento administrativo estabeleceu um debate que se perpetua até os dias atuais.

2.3.1 A Trajetória de Woodrow Wilson

Woodrow Wilson nasceu em 1856, na Virgínia. Wilson obteve seu doutorado na Universidade Johns Hopkins e partiu para uma carreira acadêmica. Foi professor de História, de Direito e de Economia Política, até se tornar reitor de Princeton em 1902. Foi nos anos de academia, e influenciado por um contexto em que a política americana requeria modernizações que Wilson escreveu seu clássico “Estudo da Administração”, em 1887. Foi candidato do Partido Democrata à presidência da República, vencendo as eleições em 1912, e posteriormente sendo reeleito, em 1916.

Seu governo foi responsável pela criação do Banco Central americano, o Federal Reserve; combateu monopólios, aprovou legislação trabalhista, a Lei Seca e o voto feminino. Tentou manter a neutralidade americana na primeira guerra mundial, mas acabou por decretar guerra contra a Alemanha. Após a guerra, defendeu a criação da Liga das Nações com base no princípio da autodeterminação dos povos.

À época de Wilson, o pensamento econômico mais importante era o de Adam Smith. Ele defendia a existência de uma ordem natural do capitalismo. Segundo ele:

Se as instituições humanas não tivessem interferido no curso natural das coisas, a riqueza progressiva e o crescimento das cidades seriam, em toda sociedade política, consequência da melhoria e do cultivo da região ou do país, sendo também proporcional a essa melhoria e a esse cultivo (SMITH, 1996, p. 387).

Para Smith (1996), teria de haver naturalmente um equilíbrio entre o excedente produzido no campo para abastecer a população das cidades, e ao mesmo tempo, os produtos manufaturados na cidade – com maior valor agregado – seriam suficientes para atender a demanda dos moradores do campo.

Nessa época, surgira a ideia de que o mercado por si só regularia a vida em sociedade. “A racionalidade do homem econômico, as virtudes do individualismo e o automatismo das forças de mercado, tudo isto sob ajustamentos que a concorrência se encarregaria de fazer, substituiriam as ordens emanadas do governo” (ROSSETI, 1997). Longe das expectativas da idealização liberal, porém, o que se viu foi o aprofundamento das desigualdades sociais, o fracasso no atendimento ao bem estar geral da sociedade, prevalecendo-se a lei do mais forte, que em muitos casos significou o sufocamento da livre concorrência. Essa decepção com o modelo liberal foi o pano de fundo para o surgimento das ideias socialistas, que reformavam o sistema marcado pela insuficiência do mercado como regulador da distribuição dos bens e serviços a população em geral.

O texto “O Estudo da Administração” foi escrito ao final do século XIX, precisamente em 1887, quando a política e a economia dos Estados Unidos ainda estavam significativamente abaladas em consequência da Guerra da Secessão. Enquanto no norte se utilizava mão de obra livre, nos estados do Sul, a escravidão era um dos esteios da atividade agrícola. Interessados na manutenção do “status quo”, um grupo de onze estados do sul formou uma confederação autônoma, gerando uma cisão que se transformou em conflito por meia década. A superação desse período com a vitória dos estados do norte significou o fim da escravidão, mas também um período de grandes dificuldades, em que os estados do sul, derrotados, tiveram prejudicadas a produção e a exportação de produtos agrícolas, que ancoravam sua economia. O período de “Reconstrução” como ficou conhecido, se estendeu até 1877, e possibilitou a modernização da economia americana, com o desenvolvimento da indústria estimulada pela expansão das ferrovias, que passaram a interligar todo o território.

2.3.2 Woodrow Wilson e a Ciência Administrativa

Wilson (1955, p. 5) inicia seu texto afirmando que a:

Ciência da Administração é o mais recente fruto do estudo da Ciência Política. [...] a administração é o aspecto mais evidente do governo, é o próprio governo em ação; é o ramo executivo, aquele que realiza a parte mais visível do governo.

Apesar da importância e visibilidade do que ele concebe como “administração” – o ramo executivo – não havia, segundo ele, estudos sobre a administração na perspectiva governamental, o que, de alguma forma, seu ensaio se propunha a oferecer alternativas e reflexões.

De acordo com Wilson (1955), a simplicidade da prática governamental anterior ao século XIX é a razão para o tardio aparecimento de uma “ciência da administração”. Os administradores da época não percebiam grandes dificuldades com relação à forma de administrar. “As funções do governo eram simples, porque simples era a própria vida. O governo agia imperativamente, coagia os homens” (WILSON, 1955, p. 6). Em uma realidade de baixas densidades urbanas, não se observavam complexidades financeiras, ou sequer se cogitava a consulta a população sobre os atos administrativos. O Estado agia exclusivamente sob o poder da coação, que lhe fora atribuído natural e constitucionalmente.

A especulação comercial, as dívidas públicas e os conflitos entre patrões e trabalhadores são sintomas de relações políticas e econômicas mais complexas, surgidas ao final do século XIX. Nesse contexto deu-se o surgimento da administração como ciência, uma necessidade para os desafios que se impunham. “As funções governamentais se tornam cada dia mais difíceis e complexas, ao mesmo tempo em que se vão multiplicando vertiginosamente” (WILSON, 1955, p. 8).

Wilson (1955, p. 9) explica que deveria haver “uma ciência da Administração, que procure endireitar os caminhos do governo, tornar seus negócios menos burocráticos, fortalecer e purificar sua organização”. Sua preocupação era a de qualificar o Estado para desempenhar as diversas e novas tarefas que lhes eram atribuídas, e que era preciso estudá-las para fazer bem feito, quaisquer que fossem os níveis de autoridade ou esfera governamental envolvidas. Admitia que “as práticas administrativas carecem de método científico” (WILSON, 1955, p. 9).

Crítico do Estado americano, Wilson (1955, p. 10) lamentava o fato de que a ciência administrativa era uma “ciência estrangeira”, e que fora “talhada para servir a formas de governo altamente centralizadas”. Defendia que era necessário “americanizar” a ciência administrativa. No entender de Wilson (1955), não deveria uma simples transposição da ciência da administração que vinha se desenvolvendo na Europa, mas torna-la menos burocrática, adaptada as liberdades americanas e contextualizada às leis vigentes no país.

Wilson (1955) acreditava que o continente europeu experimentara estágios mais avançados do que chamou de “progresso administrativo”. Considera Wilson, (1955, p 12) que os governos de vanguarda – à época – eram aqueles em que “a administração tem sido organizada para servir ao bem estar geral, com a simplicidade e a eficiência somente possíveis nos empreendimentos dirigidos pela vontade de uma única pessoa”. Wilson (1955, p. 12) ilustra suas constatações com o exemplo do governo francês: “a reforma da administração francesa por Napoleão ilustra, pois, meu segundo exemplo de aperfeiçoamento da máquina governamental pela vontade unipessoal de um governante absoluto.” E sentencia: “nenhuma vontade colegiada ou popular teria podido levar à termo transformações como a que Napoleão realizou”.

A eficiência administrativa, que o autor encontrara em Napoleão, também se verificava na Prússia, de governo imperial. A Alemanha unificada (sob a liderança da Prússia, na época) sofreu grande revés com uma crise das bolsas de valores, efeitos da concentração de riquezas e o acirramento das desigualdades sociais. A formação de uma classe trabalhadora na indústria conjugada com o avanço das ideias socialistas de Marx, cujo Manifesto Comunista data de 1848, constituíam-se em obstáculos ao crescimento da economia prussiana, mantidas as inspirações liberais.

Bismarck, primeiro ministro prussiano, cria o chamado “liberalismo intervencionista de Estado”. Motivado pela necessidade de atender necessidades da população e minimizar o crescimento das ideias socialistas, propõe uma ação alternativa com grande repercussão: “é no governo conservador de Bismarck que as primeiras raízes do que viria depois a ser chamado de welfarestate começa a se implantar. São adotadas leis de proteção ao trabalhador, em aspectos sobre doenças, acidentes, seguros por velhice, dentre outras” (BURSZSTYN, 1996, p. 145).

Contudo, Wilson (1955) não era um defensor de regimes autoritários, e estava em busca de uma alternativa de Estado que fosse ao mesmo tempo eficiente e adequado aos padrões americanos de liberdade: “Não nos agradaria ter a história da Prússia, só para possuímos sua capacidade administrativa; seu sistema de administração nos sufocaria. Melhor é ser ignorante e livre, do que servil e sistemático”. E continua: “não há (como) negar que o ideal seria conseguirmos ser, ao mesmo tempo, livres em espírito e proficientes na prática” (WILSON, 1955, p. 15). Wilson (1955) sabia das dificuldades que seriam encontradas para se realizarem reformas administrativas: “hã de ser lentas” e “feitas à custa de concessões” tendo em vista a necessidade de – estando em um ambiente de soberania popular – convencer a opinião pública. Desconfiava do bom senso das influencias que afetavam a opinião pública, pois, segundo ele, o coletivo produz “ideias pré-concebidas, ou melhor, preconceitos, com os quais não se pode argumentar porque não são filhos da razão” (WILSON, 1955, p. 17).

Embora Wilson (1955) ponha em destaque a eficiência do Estado nos governos autoritários que ele considerava exemplares face ao atraso americano, sempre buscou chamar a atenção ao fato que esses ditadores – como no caso de Frederico, o Grande, da Prússia – se consideravam servidores do Estado e mandatários da confiança pública. Dessa forma, evidenciava o papel servidor do executivo na gestão do Estado, independentemente das questões políticas que poderiam alcançar o exercício do poder. Importante salientar que todo o pensamento de Woodrow Wilson está conectado a um determinado contexto histórico norte americano, diante do qual, em vários momentos, o autor lamenta o atraso em relação a práticas administrativas mais avançadas, em especial, no continente europeu. Destaque-se também que a produção teórica do autor está claramente direcionada para a administração pública, o seu principal desafio e fonte de argumentações.

2.3.3 Wilson, o Precursor da Teoria da Dicotomia

Woodrow Wilson (1955), ao focar seus estudos sobre administração na esfera pública com todas as suas peculiaridades, deixa claro sua visão no que se refere ao lugar da política e da administração, separando-as com ênfase: “o campo da administração é um campo de negócios [...] afastado da balbúrdia e das lutas políticas”. Não só afasta a administração da política, como pretende delimitar a primeira ao que chama de “métodos executivos” fundamentados em “princípios sólidos e firmes” (WILSON, 1955, p. 19).

Wilson (1955) enfatiza os métodos e os princípios, ressaltando o lugar da administração como ciência – baseada em pesquisas e métodos – excluindo-a das questões que definem as estratégias ou as diretrizes do Estado. Acreditava que o estudo da administração deveria servir para aprimorar as técnicas de execução e “prescrever-lhes métodos mais perfeitos de organização e ação” (WILSON, 1955, p. 19). A preocupação da administração deveria ser a eficiência, com o aprimoramento dos métodos de trabalho.

A esfera da administração é bem diversa da esfera da política, no entender de Wilson (1955, p. 20).

A administração fica fora da esfera própria da política; as questões administrativas não são questões políticas. Embora determine a política as tarefas da administração, não se deve tolerar que a política manipule as repartições públicas.

A política é o ambiente das decisões, que levam em conta as questões de governo, do qual são protagonistas os políticos e estadistas. À administração, como vem fazendo ao longo de suas argumentações, atribui o papel executivo, técnico. “A política é, pois, a esfera especial do estadista; a administração, a do funcionário técnico. A política nada realiza sem a ajuda da administração, mas nem por isso a administração é política” (WILSON, 1955, p. 20).

Apesar de atribuir à administração atividades meramente técnicas, não significa que devam sofrer as interferências prejudiciais dos agentes políticos. A administração deve buscar a máxima eficiência através de procedimentos e métodos adequados. A separação entre política e administração é tão evidente para Wilson (1955, p. 20) que ele procura desfazer qualquer controvérsia: “a distinção entre administração e política é hoje, felizmente, de tal maneira óbvia, que dispensa maior discussão”. Ainda assim, Wilson (1955) destaca que para a maioria do público, muitas das atividades administrativas podem ser confundidas com direção política ou princípio constitucional.

Wilson (1955) indaga sobre o papel da opinião pública na Administração, assim como essa mesma opinião pública participa no estabelecimento dos princípios constitucionais. E afirma: “compete à opinião pública desempenhar o papel de crítico autorizado” (WILSON, 1955, p. 24). Desfazendo a impressão de uma abordagem autoritária da administração – quando tecia elogios à eficiência do Estado prussiano ou das ações de Napoleão –, Wilson (1955, p. 25) defende que a “crítica pública é inteiramente indicada e benéfica, inteiramente indispensável”.

O desenvolvimento de uma educação direcionada para a formação de técnicos competentes e a prática do concurso público, selecionando os melhores “homens perfeitamente preparados para enfrentar exames que versem matérias técnicas” (WILSON, 1955, p. 26). Mais uma vez, Wilson aproveita sua reflexão sobre a necessidade de preparação e qualificação do servidor público, que ocupará os cargos da administração, para delimitar a natureza de sua função: as “matérias técnicas”.

Esse tecnicismo faz Wilson (1955) afirmar que a estrutura de governo de um governo de regime democrático deve se assemelhar a estrutura de um país de estrutura governamental autoritária. Sua visão técnica sobre os governos é ilustrada pela analogia do funcionamento do corpo humano: órgãos, sistemas vitais e estruturas semelhantes tanto em um senhor como em um escravo. Sugere – subliminarmente – tratar-se a administração de uma disciplina eminentemente técnica, aplicando-se seus princípios e ferramentas independentemente do conteúdo político ou ideológico dos que a põem em prática.

Wilson (1955, p. 34) deseja, por fim, saber como os governos deverão ser administrados, “de modo que seja sempre do interesse do funcionário público, servir não somente ao seu superior, mas também à comunidade, com os melhores esforços do seu talento e a mais escrupulosos vigilância de sua consciência”.

Wilson foi um dos protagonistas de um pensamento dedicado à eficiência da administração, obtida através de técnicas e métodos, buscando a forma mais correta de realizar as operações de uma organização. Em suas preocupações com a administração pública – na segunda década do século XX tornou-se presidente dos Estados Unidos –, foi o pioneiro da ideia de que o administrador deve voltar-se para essa eficiência, fundamentada na emergência da administração como ciência, e numa percepção do exercício da administração pública como da administração de um negócio, afastando dessa esfera as influências da política. Para Wilson (1955), o administrador não é um político, não faz política, e sua atividade não faz parte da esfera da política. Nisso consiste a origem da dicotomia, da qual Wilson (1955) é seu principal expoente.

Quadro 1 – Política e Administração

POLÍTICA	ADMINISTRAÇÃO
"EXPRESSÃO DA VONTADE POPULAR". (A PARTIR DA DISPUTA PARTIDÁRIA)	"EXECUÇÃO DA SOBERANIA POPULAR (A SERVIÇO DE UM GOVERNO)".
OS AGENTES SÃO POLÍTICOS	OS AGENTES SÃO FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS
FAZ USO DE SUA POPULARIDADE	EMPREGA SUA COMPETENCIA E HABILIDADES
A PESSOA SE TORNA POLÍTICA ATRAVÉS DE PROCESSO ELEITORAL	O INDIVÍDUO SE TORNA FUNCIONÁRIO PÚBLICO MEDIANTE SELEÇÃO PÚBLICA
NÃO HÁ FORMAÇÃO ESPECIFICA PARA OS LÍDERES POLÍTICOS	FUNCIONÁRIO PUBLICOS SÃO PROFISSIONAIS COM UMA EXIGENCIA MÍNIMA DE FORMAÇÃO

Fonte: Adaptada de Pandian (2010).

As ideias de Wilson (1955), que impulsionaram o debate sobre a intenção de separar a administração da política foram transformadas em um quadro resumo (Quadro 1). A afirmação de que a execução é o papel da administração (funcionários públicos) e as decisões competem aos políticos (nas organizações privadas seriam os conselhos de administração) é retratada e expandida para as formas de interação de ambas com o ambiente da sociedade. O tema da dicotomia foi aprofundado, e segue presente nos estudos de Taylor, Goodnow e Willoughby, apresentados na próxima seção deste trabalho, que compartilham com Wilson da necessidade da separação entre política e administração.

2.4 A DICOTOMIA EM TAYLOR, EM GOODNOW E EM WILLOUGHBY

O estudo das tendências iniciais da Administração Pública revelara a existência de duas correntes de pensamento: uma, de que a administração do setor público tem um caráter governamental peculiar, ao qual se deve atender a pressupostos como a justiça, a liberdade e responsabilidade. Por outro lado, outra corrente entende que, tomadas as decisões pelas instituições democráticas, cabe ao Estado implementá-las, utilizando-se para isso, das mesmas técnicas administrativas empregadas nas empresas privadas. O predomínio da segunda corrente de pensamento “é representado pela dicotomia entre política e administração, cuja importância simbólica nunca será por demais ressaltada” (DENHARDT, 2012, p. 62).

A dicotomia entre política e administração pública remonta aos primeiros estudos da administração pública, e seus autores a delinearam melhor quando trataram da administração local: a câmara como espaço das decisões políticas e o administrador local como responsável pela sua execução. Para o aprofundamento dessa separação entre a administração e a política, cujo pioneirismo atribui-se a Wilson, uma série de outras formulações teóricas serviram para sustenta-la.

Frank Goodnow (1990), por exemplo, pede que seja repensada a teoria da separação estrita dos três poderes, que, segundo ele, não reflete mais a prática cotidiana. Na sequência desta reflexão discorre sobre os papéis da política e da administração: “a política esta preocupada com a expressão da vontade do Estado nas políticas, e a administração está preocupada com a execução dessas políticas” (GOODNOW, 1900 *apud* DENHARDT, 2012, p. 63). A dicotomia entre política e administração aparece como a divisão entre quem estabelece as diretrizes para o Estado, e quem está destinado ao papel de executor.

Outro pensador que se associa a uma visão fragmentada da política e da administração pública é Willoughby (1927), autor de “Principles of Public Administration”. Willoughby (1927 *apud* DENHARDT, 2012, p. 67) declara que a “o estudo da administração pública se interessa apenas pelas operações do poder administrativo”. Com tal afirmação, reforça a existência da dicotomia, excluindo a administração dos assuntos que dizem respeito à política. A preocupação dos autores que defendem a dicotomia é a de aumentar a eficiência do Estado, vinculando a administração à tarefa da execução, excluindo-a das inflexões de natureza política, que não caberiam aos administradores.

Willoughby (1927 *apud* DENHARDT, 2012, p. 81), por exemplo, começa caracterizando o “legislativo como o poder que dirige, supervisiona e controla o trabalho de poder administrativo do governo. O legislativo funciona como um conselho de diretores que supervisiona os trabalhos da administração”.

De certo modo, Willoughby (1927) não só demarca a separação entre a função dos administradores e a função dos políticos, mas revela uma superioridade hierárquica dos últimos sobre os primeiros. Cabe aos administradores – com base em uma visão de administração que à época era fortemente influenciada pela escola científica – dedicarem-se aos processos de execução governamental, deixando as decisões mais importantes para a esfera da política, tal como nas grandes corporações privadas, as decisões são tomadas por um conselho de administração.

Com a permanência da dicotomia nos estudos da administração pública, especialmente entre as décadas de 1920 e 1930, prosperou a ideia de que o governo poderia ser administrado como um negócio, com as mesmas técnicas e abordagens utilizadas na gestão das empresas. Nessa época, havia uma grande influência da Escola Clássica de Administração, e particularmente das ideias de Frederick Taylor.

Também conhecida como “administração científica”, a base do pensamento de Taylor (1923 *apud* DENHARDT, 2012, p. 73) era de que “a melhor gestão é uma verdadeira ciência, que se baseia em leis, regras e princípios claramente definidos”. Para qualquer tarefa particular existia a melhor maneira de executá-la – uma maneira que poderia ser descoberta por meio de pesquisa científica.

2.5 MAX WEBER E O RACIONALISMO

O racionalismo que teve em Max Weber seu principal expoente surge como antecedente à Escola de Administração Científica, também chamada Escola Clássica. Não aparece para contrariar o empirismo, como se poderia pensar, com o uso da razão. O racionalismo é, principalmente, uma resposta do homem ao seu passado, e no modo como o poder outrora era exercido. “Durante muitos séculos, o mundo foi governado pela tradição. Essa era a fonte de todo o conhecimento, de todo poder, de todo valor” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 169).

Max Weber (2011) dedicou-se a estudar o sistema de valores e opções que se apresentam ao homem para que ele decida o curso de suas ações. Dentre as alternativas existentes destaca aquelas que orientam a sua escolha: a) as tradições e hábitos; b) as sensações e afeições dos indivíduos; c) a crença em comportamentos éticos, estéticos ou religiosos, independentemente do resultado que produzam; e d) a orientação *zwecrational*, baseada em expectativas de comportamento, de outros indivíduos e situações externas, utilizando-se dessas condições para o alcance dos seus próprios objetivos.

Weber (2011) tem seu interesse primordial voltado para a última orientação, a *zweckrational*. Ele busca entender as condições necessárias ao funcionamento do Estado, as consequências da burocratização do Estado moderno e a sua relação com o aparecimento de diversas formas de lideranças políticas. A racionalidade do sistema político aumenta na medida em que se aprofunda a existência da especialização funcional do aparelho administrativo. E diz Weber, que a corrupção – em grande parte – decorre da motivação dos agentes políticos, ou seja, distinguem-se pelas suas trajetórias pessoais opostas: “viver para a política” ou “viver da política”. Weber (2011) reserva a essa questão da sobrevivência econômica do político uma importância crucial para a eficiência do Estado.

Weber (2011) afirma que o Estado é um agrupamento de dominação, nos limites de um determinado território, e que “reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão”. O Estado moderno conseguiu “privar a direção administrativa, os funcionários e trabalhadores burocráticos de quaisquer meios de gestão” (WEBER, 2011, p. 174). Weber (2011) diz que esses meios de gestão estavam a disposição dos funcionários por “direito próprio”, e chama essa transferência de poder dos funcionários para os agentes políticos de “expropriação”.

O Estado, nos últimos duzentos anos, acompanhou uma tendência que marcou o desenvolvimento das sociedades industriais: o predomínio das organizações amplas e bem estruturadas, superando os sistemas sociais anteriores, erguidos sob a influência das famílias, das empresas familiares de natureza agrária ou artesanal. “As organizações são indiscutivelmente o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 15).

O Estado e as empresas se constituem nos dois principais tipos de organizações. Na busca do desenvolvimento, essas organizações foram se aprimorando, se estruturando e se formalizando, constituindo-se no principal objeto de estudo da Administração, tanto da Administração de Empresas, quanto da Administração Pública. O aperfeiçoamento das organizações, como sistema social racional, é a base para a concepção do que chamamos de burocracia. “Quanto mais um sistema social é organizado, mais se aproxima do modelo ideal de organização burocrática” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 20).

Weber (2011) caracterizou o Estado como uma estrutura com funcionamento autônomo, cuja gestão estaria a cargo dos seus funcionários. À proliferação de políticos profissionais nos cargos de comando da burocracia, deu-lhe o nome de “expropriação”. Significa para ele, que a Administração – constituída como uma ferramenta permanente e simbólica da dominação legítima do Estado – fora apropriada por uma classe de “políticos profissionais” cujos interesses pessoais e da agremiação política a que pertencem sobrepujaram os inerentes ao compromisso institucional.

Weber (2011, p. 96) tem uma definição peculiar do papel do funcionário a serviço do Estado: “o verdadeiro funcionário não deve fazer política exatamente devido a sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma não partidária”. Para ele, o funcionário do Estado é um executor, que não questiona as ordens recebidas: “a honra do funcionário reside em sua capacidade de executar conscienciosamente uma ordem, sob responsabilidade de uma autoridade superior” (WEBER, 2011, p. 97). Ao funcionário não cabe a filiação partidária, sequer questionar as ordens recebidas. Deve estar subordinado ao que foi traçado pela autoridade superiora.

Weber (2010, p. 60) ainda reforçou seu pensamento determinista em relação às funções do Estado: “o desenvolvimento das funções políticas internas do Estado, da justiça e administração, estava reiterada e inevitavelmente regulada pelo pragmatismo objetivo das razões de Estado”. Weber (2010, p. 61), ao enfrentar a questão ético-religiosa do legítimo uso do poder e da violência pelo Estado, enfatiza: “as razões de Estado obedecem suas próprias leis internas e externas”.

2.6 A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

O racionalismo de Weber está profundamente ligado a concepção de organização burocrática, tratando-se de um sistema social, cuja divisão do trabalho é racionalmente planejada e executada. O sistema social que existe em uma organização é racionalizado através dos métodos administrativos. “É o administrador que racionaliza, que organiza os sistemas sociais, transformando-os em burocracias. (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 22).

O papel do administrador é a busca da eficiência, a fim de atingirem-se os objetivos da organização. A divisão racional do trabalho e sua consequente especialização das funções são métodos empregados nas empresas, no Estado e em diversas outras organizações sociais, como igrejas, escolas, associações, entre outros. De tal modo, é possível dizer que são todas organizações burocráticas, com maior ou menor grau de complexidade.

Para Weber (1944), entretanto, a burocracia não se distingue pela forma de estruturação do trabalho, ou pelos métodos administrativos que são empregados, mas sim pela forma de dominação que é exercida. Na visão weberiana, a dominação racional burocrática, baseada no poder racional-legal, vem para superar os modelos tradicionais de dominação erguidos sob o poder patriarcal, patrimonial ou carismático.

O poder carismático é estabelecido a partir de uma liderança pessoal ou religiosa, que se legitima na crença, na admiração, na devoção, sem base racional. O poder patriarcal e o patrimonial estão assentados em relações familiares e posse de riquezas, sob as quais se estabelecem privilégios não questionados pelos que lhes são subordinados. Essas relações de poder tradicional subsistiram intensamente em sociedades pré-industriais, cujos sistemas sociais preponderantes eram as famílias, as tribos, o feudo, a corte, etc.

A burocracia obtém sua legitimidade a partir de um poder racional-legal, ao contrário dos modelos carismático, patrimonial ou patriarcal. As organizações burocráticas podem ser caracterizadas como “sistemas sociais formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 29). A autoridade, na organização burocrática, está amparada em um conjunto de normas escritas, baseadas no Direito, com limitada capacidade de coerção sobre os seus subordinados. Escritas e atualizadas, as normas descrevem os comportamentos esperados na organização e servem como instrumento de controle.

Na burocracia, a estrutura hierárquica apoiada na divisão de funções confere a cada uma delas status diferenciados. A responsabilidade e autoridade estão vinculadas ao cargo, não ao indivíduo que o ocupa. Desse modo, a visão racional burocrática supõe que uma organização deve funcionar de acordo com o planejado, com as normas escritas e com as estruturas definidas, independentemente de quais pessoas estiverem executando as diversas funções dessa estrutura.

A impessoalidade surge como outra característica significativa, marcada pela racionalidade das organizações burocráticas. “A administração burocrática é feita sem consideração a pessoas. Burocracia significa, etimologicamente, ‘governo de escritório’” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 32). Weber (1944) descreveu como as pessoas operam em uma organização burocrática, vinculadas a uma lista de critérios, dentre estas: sujeitas à autoridade somente em relação a função impessoal que exercem na organização; inserem-se em uma hierarquia claramente definida de cargos; cada cargo tem sua competência legalmente definida; os funcionários são selecionados com base em qualificações técnicas e impessoais; estão sujeitos a controles e normas disciplinares próprias do cargo (DENHARDT, 2012).

“Não há lugar para o nepotismo na burocracia. Os administradores burocráticos são administradores profissionais” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 32). Tal é a concepção do lugar dos administradores nas organizações: eles são qualificados e distinguidos para a função de administrar. Não tem relação de posse com o que administram, são profissionais designados para gerir o que é de outrem: sócios e acionistas no caso do setor privado e para o Estado, no caso do setor público.

O modelo burocrático expandiu-se por todas as atividades humanas, e tornou-se importante nas sociedades modernas, segundo Weber (1944), de modo que tanto as organizações capitalistas, quanto os estados socialistas o adotaram. A previsibilidade obtida com a rigidez burocrática serve tanto ao planejamento e expansão dos negócios, como ao Estado, na manutenção da estabilidade e da paz social.

No sistema burocrático, o administrador é selecionado por um superior hierárquico e seu mandato tem duração indefinida, embora não seja vitalício. Esse superior hierárquico sempre tem a possibilidade de promovê-lo, transferi-lo ou demiti-lo, de acordo com seu desempenho em relação aos objetivos da organização.

Weber (1944) acreditava na organização burocrática como um modelo superior de organização, que superava as deficiências do passado, tendo assim se manifestado:

A precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discrição, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática (WEBER, 1944 *apud* MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 32).

Essas características resultam no formalismo, na impessoalidade e no caráter profissional, que é típico das organizações, atuando sob razoável previsibilidade no comportamento dos seus membros com vistas ao alcance de seus objetivos.

O grau de complexidade das organizações burocráticas tende a acompanhar a sofisticação dos meios de produção e do ambiente tecnológico, com o emprego de novos métodos administrativos. Contudo, o mais importante da sociologia de Weber não se refere às teorias administrativas, mas à dominação. A estrutura da organização burocrática, em seu modelo mais puro, fundamentada nas normas racionais dão legitimidade à autoridade que se exerce naturalmente de cima para baixo, hierarquicamente. A participação das pessoas na organização está claramente limitada a posição que ela ocupa na organização, sua função e nível hierárquico. “Para Weber, a burocratização do mundo moderno constituía a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 226).

Herbert Marcuse identifica em Weber a tendência a tratar a burocracia como algo inevitável e reage a esse determinismo considerando que a ação humana pode reconstruir algo que fora construído por essa mesma ação anteriormente. Entretanto percebe uma preocupação de Weber de que a expansão capitalista contínua afasta um conceito mais amplo de razão, que poderia estar associada a noções de liberdade, justiça e igualdade.

O argumento de Weber de que o futuro inevitável da humanidade está em nossa submissão à ordens burocráticas rígidas e disciplinadas dificilmente estimula esforços no sentido de se trabalhar uma relação mais satisfatória entre o indivíduo e a organização (DENHARDT, 2012, p. 39).

Tanto as empresas como o Estado desenvolveram-se ao longo dos séculos. As empresas, antes oficinas, se tornaram indústrias mais amplas e divididas, até se tornarem gigantes multinacionais. Em todos esses estágios a burocracia teve papel central como condutora das empresas ao processo intrínseco de acumulação capitalista. O Estado, na maioria das sociedades, tornou-se uma grande organização burocrática. “Ele se caracteriza pelo monopólio da violência legítima, portanto, pelo poder de legislar e tributar” (MOTTA; PEREIRA, 1984, p. 246).

As empresas e o Estado evoluíram bastante em termos de mecanismos de controle e exercício de autoridade, de modo que todo o desenvolvimento das sociedades modernas aconteceu sob a conformação à práticas autoritárias e desumanizadoras resultantes da expansão do modelo burocrático.

2.7 HERBERT SIMON E O COMPORTAMENTO ADMINISTRATIVO

A descrição dos papéis peculiares de executores e administradores, da tomada de decisão até a execução operacional, é a forma empregada por Herbert Simon para explicar o processo administrativo. Para Simon (1979, p. 3) “a melhor maneira de compreender a estrutura e o funcionamento de uma organização consiste na maneira pela qual as decisões e o comportamento desses empregados são influenciados pela organização”.

O processo decisório próprio de uma organização se caracterizaria por uma delimitação de atribuições determinada pelos níveis de autoridade e delegação, pela distribuição de funções baseada na especialização das atividades e pela necessidade de influenciar as equipes, através de uma divisão vertical do trabalho, estruturada pela condição hierárquica. Simon (1979, p. 8) destaca que “a organização retira de seus membros, por conseguinte, a faculdade de decidir independentemente e a substitui por um processo decisório próprio”.

A especialização, de acordo com Simon, não é o “problema real” da administração, mas uma forma de levar a organização à eficiência administrativa. Simon também acredita na importância da unidade de comando, e aponta erro de Taylor, que admitira o emprego de diferentes supervisores para o mesmo empregado executor. Entretanto, nas organizações com alto grau de especialização o executor se vê subordinado a orientações de superiores diversos, o que Simon procura resolver associando a cada subordinado uma chefia a quem ele busque a última palavra, na solução de ordens divergentes.

Em seus estudos para desenvolver uma “teoria administrativa” Simon (1979) vê a necessidade de se formularem conceitos sobre situações administrativas aplicáveis à teoria. “Para que os conceitos sejam cientificamente úteis, precisam ser operacionais, isto é, o seu conteúdo deve corresponder a fatos ou situações empiricamente observáveis” (SIMON, 1979, p. 38). Em sua empreitada, busca uma descrição científica para a organização, sem o que, há pouca expectativa para que se alcance a “comprovação de princípios administrativos válidos” (SIMON, 1979, p. 39).

Os objetivos estabelecidos para cada tipo de organização sejam elas públicas ou privadas, é o que deve nortear a tomada de decisões. O que diferencia os dois setores, segundo Simon, é a fonte da definição dos objetivos: no caso da administração pública, é o legislativo, e na administração privada, o conselho diretor. Citando Goodnow em seu tratado de 1900 “Politics and Administration”, Simon (1979) identifica a tendência a identificar a política como tomada de decisão e a administração como execução. “A primeira tem a ver com diretrizes gerais ou expressões da vontade do Estado. A segunda, por seu turno, significa a execução dessa política” (GOODNOW, 1900 *apud* SIMON, 1979, p. 57).

A dicotomia entre política e administração aparece em Simon (1979), quando se propõe a estratificar os fundamentos da tomada de decisão: fato e valor. Valor ou premissas éticas, segundo Simon, correspondem aos objetivos da organização ou, no caso da administração pública, à política. Fato está relacionado à experiência operacional, à execução, guiada por esses valores ou premissas éticas. As decisões “devem adotar como premissas éticas os objetivos que foram estabelecidos para a organização” (SIMON, 1979, p. 52).

Simon (1979, p. 57) relata que Goodnow (1900) abandonou posteriormente a posição extremada de separação entre política e administração: “o fato é que existe uma vasta área da administração que não tem relações com a política e que deveria ser, por conseguinte, retirada na sua maior parte, senão inteiramente, do controle de órgãos políticos”.

Depreende-se dessa afirmação, que Goodnow identifica uma certa independência da administração, que não estaria subordinada a questões políticas ou à definição de objetivos estratégicos.

Simon (1979), entretanto, conclui pela impossibilidade dessa distinção pura e simples entre o que é fato (administração) e o que é valor (política). Trata como “ingênua” a tese de que o legislativo (ou as instituições democráticas) teceriam seus juízos de valor, estabelecendo as políticas mais gerais, e os administradores (que seriam indivíduos “neutros e obedientes”) as implementariam, sem qualquer resistência ou influencia pessoal (SIMON, 1979, p. 61).

A apresentação do resumo do pensamento de Simon, no que se refere a separação entre a política e a administração, destaca uma forte vinculação entre o pensamento dicotômico e o tecnicismo preconizado pela escola científica. Atenta apenas a execução, a administração faria uso dos métodos científicos na busca da eficiência, enquanto que as decisões seriam tomadas apenas em espaços políticos – o conselho de administração na empresa privada e o núcleo de governo na administração pública. Essa ideia sintetiza essa concepção de separação entre política e administração desde Wilson, passando por outros autores como Willoughby, Taylor e Goodnow, e estruturando-se no racionalismo burocrático de Weber.

É dessa forma que a dicotomia se apresenta para João Ubaldo Ribeiro. Ao mesmo tempo em que avalia o pensamento de Wilson, Ubaldo vê uma administração pública burocrática vigente no Brasil, com o regime do Estado Novo de Getúlio Vargas – que em situação semelhante à americana – foi estabelecida naquele governo para vencer o antigo modelo herdado do império e dos coronéis: “a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos” (PEREIRA, 1996, p. 4).

São estes os antecedentes da reflexão de João Ubaldo Ribeiro, que fizeram o autor, preocupado não apenas com a definição da essência da administração, mas sobre tudo, com o futuro dos profissionais administradores – aos quais lecionava na Universidade Federal da Bahia – a elaborar um ensaio de valor significativo para o debate sobre o pensamento dicotômico, o qual será descrito a seguir.

3 JOÃO UBALDO RIBEIRO

Intelectual e escritor conhecido, João Ubaldo Ribeiro apresentou importante reflexão sobre o papel do administrador. Seu texto “Política e Administração”, escrito nos anos 60 é questionador e instigante, demarcando uma oposição ao conformismo e a redução do papel dos gestores a meros instrumentos das estruturas burocráticas.

3.1 TRAJETÓRIA INTELECTUAL

João Ubaldo Ribeiro nasceu em Itaparica (BA), em 23 de janeiro de 1941. Bacharel em Direito (1959-1962) pela Universidade Federal da Bahia, jamais chegou a advogar. Pós-graduado em Administração Pública pela mesma Universidade e Mestre (Master of Science) em Administração Pública e Ciência Política pela Universidade da Califórnia do Sul. Entre outras atividades, foi professor da Escola de Administração e da Faculdade de Filosofia da Universidade Federal da Bahia e professor da Escola de Administração da Universidade Católica de Salvador. A formação literária de João Ubaldo Ribeiro iniciou ainda nos primeiros anos de estudante. Foi um dos jovens escritores brasileiros que participaram do *International Writing Program* da Universidade de Iowa. Trabalhando na imprensa, pôde também escrever seus livros de ficção e construir uma carreira que o consagrou como romancista, cronista, jornalista e tradutor.

Como professor universitário, João Ubaldo Ribeiro, também membro da Academia Brasileira de Letras, deu uma notável contribuição à área acadêmica, em especial ao campo da Administração. Nos anos sessenta, quando Ubaldo foi professor de Ciência Política da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, sua reflexão sobre a administração como ciência social e a relação entre administração e a política provocava um debate original e ousado para a época: “a função do administrador é problematizada, revelando o papel do cientista social que é, também, um educador, voltado à formação do cidadão, e um agente de mudança” (FACHIN, 2007, p. 203).

O enfoque trazido pelas ideias de João Ubaldo Ribeiro requeriam mudanças não apenas no olhar acadêmico em relação à Administração, mas quanto à postura dos próprios administradores e estudantes, o que não parecia o mais adequado para um ambiente de resignação ao governo militar:

Quando foi construído o trabalho “Administração e Política” o ambiente do Brasil não era dos melhores, pois o regime autoritário implantado com o golpe militar de 1964 caminhava para o momento maior da exceção, com as edições, em 1969, do Ato Institucional n. 5 e do Decreto-Lei n. 477, uma espécie de AI 5 para as universidades (SANTOS, 2007, p. 195).

Em que pese o difícil período para a produção acadêmica, Ubaldo escreveu “Administração e Política” em pleno ano de 1968, quando as liberdades políticas estavam claramente tolhidas e tudo que fosse escrito para iluminar qualquer protagonismo político poderia ser considerado uma subversão ao regime. Assim mesmo, a atualidade do texto de João Ubaldo Ribeiro, esse brasileiro que fez Mestrado em Administração Pública na University of Southern California, de Los Angeles, faz “retoma uma discussão entre o ensino da Administração que o contemporâneo determinismo liberal econômico tem procurado descaracterizar: a despolitização não só do seu conteúdo como da pesquisa e da prática gerencial” (TENÓRIO, 2007, p. 185).

Atento à realidade brasileira, Ubaldo – como se verá nas páginas a seguir – não só pretende estabelecer o lugar da Administração entre as ciências sociais, com todas as implicações teóricas que essa concepção lhe proporciona, mas também revelar o aspecto político da atuação do administrador, que interage com a realidade não só das organizações, mas com os indivíduos e com toda a sociedade, em uma determinada época, com as suas características e circunstâncias.

Escritor e jornalista conceituado, João Ubaldo Ribeiro deixou sua marca enquanto pensador de ciência social, enfatizando principalmente o papel do profissional que desejou ajudar a preparar: “sem assumir a condição de cientista social, o administrador não passará de um mero cumpridor de tarefas pré-determinadas, uma espécie de autômato de nível universitário” (FACHIN, 2007, p. 202).

3.2 ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIA SOCIAL

Em seu texto “Política e Administração”, João Ubaldo Ribeiro se propõe a “caracterizar a administração como ciência social aplicada, analisando as implicações políticas de sua prática, com o objetivo de proporcionar ao aluno uma visão esclarecedora da visão social que virá a desempenhar como profissional” (RIBEIRO, 2006, p. 166). Ao atuar como professor na Universidade Federal da Bahia, sua atenção estava centrada em sistematizar e transmitir aos alunos do curso de Administração suas experiências e conhecimentos em Ciência Política.

A vinculação da administração ao campo das ciências sociais não a exclui de uma persistente rotulação que a situa como uma disciplina voltada para atividades de execução, cuja função precípua seja apenas a de “aplicar técnicas para a solução de problemas relacionados com a eficácia da organização” (RIBEIRO, 2006, p. 167). João Ubaldo Ribeiro afirma que “o ato de aplicar técnicas não pode ser isolado dos requisitos, tanto preliminares quanto complementares, indispensáveis ao trabalho do executor” (RIBEIRO, 2006, p. 167). A tarefa do administrador não só prescinde de uma série de competências preliminares, como também da relação deste com conjunto de indivíduos e circunstâncias que alteram a sua atuação.

Para superar essa visão reduzida da Administração, Ubaldo apresenta as etapas de trabalho que são próprias do administrador ao longo de sua jornada de trabalho, nas organizações:

- a) a formação de objetivos e metas em função das necessidades organizacionais; b) análise e diagnóstico da situação; c) avaliação dos recursos disponíveis, entendidos estes não só como aqueles imediatamente ao alcance do administrador, como também os que podem ser criados; d) equacionamento dos recursos em função dos objetivos; e) a avaliação permanente das mudanças introduzidas pelas medidas adotadas (RIBEIRO, 2006, p. 167).

O papel do administrador assim descrito é bem mais amplo do que a simples adoção de técnicas em busca de eficiência. Depende de uma aplicação interdependente com as outras ciências – em especial as ciências sociais – na elaboração de análise e formulação de estratégias com o fim de alcançar seus resultados práticos.

Além disso, as tarefas do administrador não são isoladas e solitárias, mas permanentemente protagonizadas e influenciadas por relações humanas em seu ambiente de trabalho: “todas essas etapas, evidentemente, são efetuadas num contexto social. O administrador opera sempre com indivíduos e grupos, numa constante tomada de posição em relação às características especiais de cada um desses grupos” (RIBEIRO, 2006, p. 167). O autor, ao ponderar sobre as funções do administrador, deixa claro que suas atribuições não se restringem a cartilhas e procedimentos técnicos. Ao elencar as atividades do administrador está explicitando não apenas uma determinada complexidade na função do administrador, como também, da necessidade de competências e habilidades para exercê-la. Além da capacidade de realizar diagnósticos e gerir recursos, o administrador precisa se posicionar frente a indivíduos e grupos. O ambiente das organizações, onde o administrador desempenha suas funções é suscetível à circunstâncias e ocorrências que fazem da administração uma tarefa complexa, que compartilha formulações e experiências com as demais ciências sociais.

A abordagem de João Ubaldo Ribeiro sobre a função do administrador serve para ultrapassar a visão tecnicista e o colocar no patamar dos cientistas sociais, pois considera que ao “utilizar dados fornecidos pelas ciências sociais, precisando dispor do aparato teórico para a análise adequada desses dados, o administrador é um cientista social” (RIBEIRO, 2006, p. 167). A administração aplica métodos, se utiliza de pressupostos, dialoga com a teoria de uma variedade de ciências, das quais obtém uma síntese prática que fundamentem suas estratégias em busca dos seus objetivos.

O autor destaca que a administração como as demais ciências sociais enfrentam uma dificuldade metodológica para demarcar exatamente os limites e os fenômenos sociais que as abrangem. Essa dificuldade se transfere para aqueles que devem estabelecer os currículos e as diretrizes da formação superior, cujas bases poderão determinar como atuarão no futuro esses profissionais: “os que pugnam por uma formação técnica desejam, em última análise, transformar o administrador num simples executor de tarefas determinadas anteriormente” (RIBEIRO, 2006, p. 168).

O modo como as escolas superiores apresentarem a administração, seja como uma técnica ou como uma ciência social não determinará apenas como o profissional será chamado – técnico ou humanista –, mas com qual aparato teórico ele estará preparado para intervir no ambiente da administração pública e das organizações.

3.3 A DICOTOMIA: ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

O ser humano é político. Sua relação com o meio em que vive gera uma atitude política, seja através de sua participação, seja através da ausência ou desinteresse. Entretanto, no ambiente dos homens, das organizações e do Estado, não há neutralidade política. Participando ou se abstendo, o ser humano se posiciona sobre as questões que envolvem a sua vida em sociedade. A abstenção ou a ausência não são neutras. Elas denotam uma escolha dentre as opções existentes. Ao escolher a ausência ou abstenção, ausentando-se do direito de participar ou de decidir sobre questões da sociedade, se está adotando um posicionamento de concordância com a maioria, associando-se a esse pensamento. “A neutralidade é ilusória. Se num jogo de força alguns elementos se recusam a participar, a sua ausência contribui para a vitória do lado mais forte” (RIBEIRO, 2006, p. 186).

A opção pela ausência de tomada de posição na sociedade pode estar ligada, no caso do Brasil, a uma histórica deficiência do sistema educacional, que durante séculos privilegiou o acesso a melhor formação, àqueles que detinham maior poder político e econômico. “O homem que, principalmente devido a ausência de educação formal, se recusou ao desenvolvimento de uma consciência política se transforma, dessa forma, em massa de manobra daqueles que conduzem os processos decisórios” (RIBEIRO, 2006, p. 186). A Universidade, explica Ribeiro (2006, p. 186), é um “fator de ampliação da liberdade humana, na medida em que ensina a pensar e amplia as possibilidades de escolha”. O autor salienta a responsabilidade do indivíduo que obtendo uma instrução formal, apropriou-se de um instrumental teórico superior, portanto, capaz de uma atuação que interfira na sociedade.

Aqueles indivíduos que são dotados, por meio da educação formal, de um instrumental básico de análise consciente da realidade tem a responsabilidade fundamental de interferir nessa realidade, de desenvolver a sua consciência política, de examinar criticamente os fatos (RIBEIRO, 2006, p. 186).

O autor alerta sobre o risco de se legitimar essa ausência de responsabilidade no papel do administrador, por aqueles que, no seu entender, deveriam preservá-la: “no caso do administrador, o problema assume proporções mais ou menos graves, face a tendência tecnicista revelada por setores consideráveis da profissão, entre estudantes, professores e praticantes” (RIBEIRO, 2006, p. 187). Mesmo que o administrador atue como um autômato, dominando métodos e técnicas, de modo algum estaria afastado de interferir sobre a realidade em que vive. “Não importa que o profissional julgue estar sendo conduzido exclusivamente pelos seus conhecimentos técnicos” (RIBEIRO, 2006, p. 187). Mesmo que o administrador ignore, suas ações dentro da organização ou no Estado têm repercussões políticas.

A atividade do administrador – assim como de qualquer indivíduo dentro de uma organização – não pode ser considerada neutra, vez que a dinâmica de seu trabalho atende aos interesses ou ideias influenciadas por alguma das correntes que ora exercem, ora buscam exercer o poder. Quando o profissional tem atribuições de Estado, a opção pela neutralidade política não tem efeito, diz Ubaldo, pois “quem serve a um governo age politicamente, quer o perceba, quer não” (RIBEIRO, 2006, p. 187). Também não pode haver distinções significativas entre a natureza política da atuação do administrador na gestão pública ou nas organizações privadas. Apesar de a administração pública ter uma tipicidade mais associada ao exercício da política, no que ela se vincula ao conceito de que a política diz respeito as coisas do Estado, não se pode ignorar as implicações políticas da atuação do administrador nas organizações privadas. “A existência da empresa privada é interdependente com a existência de um sistema político determinado” (RIBEIRO, 2006, p. 187).

Ao mesmo tempo em que as organizações privadas fazem parte de um contexto político, e isso se expressa nas suas relações com o Estado e com a sociedade, a política também está presente no interior delas, seja através das decisões internas que impactam e são impactadas pela realidade conjuntural, seja pela própria disputa interna de poder que ocorre em qualquer organização, seja pública ou privada. Cada cidadão é um agente político.

O administrador em razão de suas atribuições interfere diretamente em muitas dessas relações. “A profissão de administrador é política por excelência, devido a própria natureza da função por ele desempenhada” (RIBEIRO, 2006, p. 187).

O autor traz em seu texto sua reflexão sobre as dificuldades metodológicas que são impostas aos praticantes das ciências sociais nos Estados Unidos, com reflexos na produção acadêmica brasileira no campo da Administração. Critérios enrijecidos de admissibilidade do conhecimento nas ciências sociais – que são exigidos no caso das ciências naturais – enfraquecem o seu desenvolvimento teórico, reduzindo-as aos componentes técnicos. “As implicações políticas do comportamento do administrador são ignoradas e esquecidas em nome da aplicação pura de técnicas científicas” (RIBEIRO, 2006, p. 190).

Intelectual engajado em uma mudança da realidade brasileira, João Ubaldo Ribeiro refutou concepções clássicas da Administração, contemporaneamente praticadas sob a face burocrática das organizações e das instituições públicas, apresentando diante delas uma crítica pontual contra o determinismo da economia, o tecnicismo da escola de administração científica, a ilusão da neutralidade política e a despolitização do papel do administrador. Felizmente, Ubaldo não está isolado em suas opiniões, e no seguimento desse trabalho veremos que esses temas foram tratados por outros autores, endossando e até, aperfeiçoando a visão de João Ubaldo, construindo uma concepção mais ampla de administração.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernização da administração pública no Brasil é marcada pela dicotomia entre administração e política. A burocracia brasileira busca isolar-se da sociedade, e ao mesmo tempo se auto regula, ao invés de adaptar-se a uma regulação político representativa. Humberto Martins explica que o resultado dessa postura estabelecida revela “uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia” (MARTINS, 1997, p. 53).

O autor faz um relato sobre o papel do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 em pleno regime do Estado Novo para ser um agente modernizador do estado brasileiro.

Uma consequência mais imediata é a própria hipertrofia do DASP no contexto do Estado extrapolando a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, e assumindo características de agência central de governo, com poderes legislativos (MARTINS, 1997, p. 54).

O DASP, ao ultrapassar os limites do papel que lhe estava reservado, que era o de conduzir a administração brasileira a uma modernização, com vistas a uma melhoria dos serviços públicos, passou a assumir uma postura política, de dentro para fora, a partir da estrutura burocrática. Essa atuação do DASP fortaleceu a cultura corporativa vigente, resultando em uma burocracia isolada dos interesses da sociedade e sem a participação dos agentes políticos, e ao mesmo tempo, em que essa burocracia exercia uma regulação autocrática, descolada do sistema político representativo.

A burocracia estatal brasileira ainda passaria por outras inflexões modernizantes associadas a trocas de regimes políticos, entre os quais se destacam: a) o modelo da planificação do governo Juscelino Kubitschek nos anos 50, que precisou ser ancorado por conselhos, comissões e grupos executivos para uma demanda emergente da máquina governamental; b) no período da ditadura (1964-1979) a promoção de um Estado forte, associado a desconcentração (descentralização), especialmente visando à criação de órgãos de administração indireta para atuar em setores produtivos ou dar maior flexibilidade a atividades típicas de Estado.

Com a Nova República, um período marcado pela crise econômica e ajustes fiscais que afetaram pesadamente o setor público, houve uma “quase completa desarticulação do sistema de formulação e implementação de políticas públicas” (MARTINS, 1997, p. 58). Posteriormente, no governo Fernando Collor de Mello – o primeiro presidente da República eleito diretamente após a ditadura militar – a tentativa de modernização se deu alheia à política, embora sua face fisiológica. Os movimentos feitos pelos governos com o objetivo de alterar o padrão burocrático foram caracterizados pela “dissociação entre política e administração pública no ambiente democrático: o padrão de regulação política foi essencialmente fisiológico e clientelista; o padrão de inserção for essencialmente corporativo, auto orientado” (MARTINS, 1997, p. 59).

Em todos esses movimentos, a dicotomia esteve sempre presente, quer pela ausência de inserção social que restringe o controle da burocracia estatal ao sistema político, quer pela fragilidade do nosso sistema político que passou a delegar à máquina administrativa não só as ações executivas, como também grande parte do processo decisório e normativo do Estado.

A ideia da “revolução gerencial” no Brasil nos anos 90, por sua vez, evidenciou a necessidade da modernização gerencial do setor público e da inserção social do modelo burocrático. “A modernização gerencial e a inserção social são certamente um requisito de excelência para as organizações públicas brasileiras, tendencialmente ortodoxas e insuladas” (MARTINS, 1997, p. 71). A possibilidade de inserção social no contexto das instituições governamentais brasileiras foi favorecida por um ambiente pós-ditatorial, que promoveu a participação popular e um aprimoramento da cidadania. Mas a tarefa de regulação da burocracia que caberia ao sistema político está bastante dificultada, pois “esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização da política” (MARTINS, 1997, p. 71).

A persistência do pensamento dicotômico acompanha o debate das reflexões conceituais sobre o campo de estudo da administração, assim como na tendência histórica de modernização dos modelos de gestão das organizações públicas e privadas. A existência de uma relação de interdependência entre o Estado e os agentes econômicos de um lado, os burocratas e administradores públicos de outro, e por fim, o sistema político e a população que participa através dos instrumentos democráticos demonstram que a política e administração habitam o mesmo ambiente da gestão.

Política e administração podem ser mais ou menos integradas ou separadas “à medida que competem ou cooperam tanto na identificação e agregação de interesses da sociedade civil, quanto na formulação e implementação de políticas públicas” (MARTINS, 1997, p. 47). Essa tridimensionalidade da relação entre política e administração é desenhada por OFFE e citada por Martins (1997, p. 49): “caráter formal-legal do estado de direito (burocracia), adequação às demandas da clientela (interesses localizados da sociedade civil ou inserção), e adequação às concepções políticas sobre valor (regulação política)”. A burocracia voltada para os interesses da sociedade, a sociedade participando das decisões através dos instrumentos democráticos, e o sistema político responsável pela representação da vontade popular nas decisões estratégicas que determinam o funcionamento da máquina administrativa.

João Ubaldo Ribeiro, em sua trajetória acadêmica vivenciou momentos importantes dessa evolução modernizante do Estado brasileiro e, portanto, de algum modo, a observação desses estágios do Estado brasileiro influenciaram a sua argumentação. A elaboração de João Ubaldo Ribeiro se constituiu em uma referencia significativa para o debate da dicotomia entre política e administração, principalmente por ousar atribuir ao administrador uma participação mais efetiva na organização a que pertence e na sociedade em que está inserido, apesar do momento adverso em que seu texto é escrito. Outros autores, entretanto, apresentaram reflexões importantes, refutando a visão dicotômica, como por exemplo, Reginaldo Souza Santos.

Santos (2007) se dedica à formulação de um conceito para a Administração Política, a partir da releitura dos autores clássicos da administração. Sua reflexão inicia por comentar a certeza de Taylor sobre o caráter da Administração, e o quanto a escola clássica se afasta de uma abordagem política da administração: “a administração é uma verdadeira ciência, regida por normas, princípios e leis claramente definidos” (SANTOS, 2007, p. 29). Wilson, à sua época, ainda buscava um fortalecimento para a ciência administrativa, a qual considerava fundamental na medida em que as atividades da administração pública se tornavam mais complexas. Para Wilson, a administração carecia de métodos científicos.

Ao contrário da abordagem científica desenvolvida por Taylor, e da preocupação tecnicista demonstrada por Wilson, alguns teóricos procuraram ensaiar novas ideias, como Dimock, citado por Reginaldo Souza Santos. Dimock procura encontrar uma “filosofia da administração” que liberte a administração dessa visão tecnicista, pois entende que falta à Administração um suporte filosófico para associar-se ao conjunto de técnicas e métodos que ela representa (SANTOS, 2007, p. 31). Dimock corrobora dessa forma o pensamento de Ubaldo, de que o administrador ao dialogar com as várias ciências sociais é também um cientista social, e não apenas um técnico que colocaria em prática um conjunto de métodos pré-determinados.

O compartilhamento da administração com outras ciências é confirmado por Srour (2005, p. 140). O autor diz que o “estudo das organizações resulta de empenhos interdisciplinares: Sociologia, Ciência Política, Antropologia, Administração, Economia Política, Direito e Psicologia Social”. E justifica a atenção que é dada ao estudo das organizações: “como as organizações se empenham em atividades socialmente valorizadas, tornam-se um dos objetos de estudo preferenciais das Ciências Sociais”. Se o campo de atuação do administrador são as organizações, fica claro que a base teórica pelo qual fundamenta suas decisões transita por diversas ciências sociais, dentre elas a Ciência Política. O espaço da política é o lugar onde são tomadas as grandes decisões públicas. E essas decisões, conforme João Ubaldo Ribeiro (2006, p. 177), “são tomadas por meio de mecanismos extremamente complexos”.

Santos (2007) chama a atenção para a dificuldade ou o desprezo dos estudiosos da administração para a definição de qual seja seu verdadeiro objeto. Está claro, tal qual afirma Ubaldo, que há uma interdependência entre a administração e outras ciências, como a ciência econômica, ciência política, ciências contábeis, ciências jurídicas, etc. “Dir-se-ia então, que o verdadeiro objeto da administração seriam as organizações, nas quais, o administrador, de posse dos instrumentos apropriados de outros campos do conhecimento, teria a incumbência de estudá-las e geri-las de acordo com seus propósitos (SANTOS, 2007, p. 41).

Santos (2007) considera que conceber a Administração como o estudo das organizações, é uma “impropriedade metodológica”. Quando trata de relações sociais nas organizações, a sociologia é a ciência apropriada. Quando estuda as relações de poder na empresa e no Estado, existe a ciência política com essa finalidade. Se estuda a cultura, os costumes e comportamentos que afetam as organizações, isso é objeto da antropologia. E por último, a engenharia da produção é a mais competente para fundamentar aspectos técnicos ligados à produção. As organizações – públicas ou privadas – se constituem em objetos de pesquisa para muitas outras ciências, e não apenas para a administração. Para Santos (2007), a gestão é o objeto da administração. “Cabe à administração estruturar formas de gestão viabilizadora do objetivo da organização. [...] é a gestão, e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio de conhecimento” (SANTOS, 2007, p. 42).

Para chegar ao objeto da “administração política”, Santos (2007) faz uma analogia com papel da economia política, que segundo ele deve responder pelas possibilidades de produção, da circulação e distribuição dos bens materiais. A administração política, segundo ele, deve responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção de gestão para alcançar essa finalidade. A gestão da materialidade das relações sociais constitui-se, portanto no objeto, e na essência da administração, chamada “Administração Política”. A gestão, elemento central da administração política, operaria em contexto tridimensional em que coexistem: a) a sociedade composta pelos indivíduos e pelas organizações; b) o Estado, a organização mais importante, em busca do bem estar da sociedade; e c) o sistema capitalista, que é o modo de produção dentro do qual sociedade e Estado trabalham para o alcance das suas finalidades.

A administração das organizações privadas e das instituições públicas no século XX viveu a maior parte do tempo sob a influência predominante da estrutura burocrática. A burocracia como sucedânea do patrimonialismo, busca romper com a vinculação profunda entre o poder político, a propriedade privada dos monarcas e coronéis e a gestão do Estado. Assim, a burocracia, como modo de operar da administração, revelou-se um elemento importante para a sustentação do pensamento dicotômico, como veremos a seguir.

O objetivo da reflexão de Humberto Falcão Martins (1997, p. 43), em “Burocracia e a Revolução Gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração” é a elaboração de uma análise da burocracia, a partir de Weber, até a perspectiva de uma revolução pós-gerencial que, entre outras contribuições científicas, encontre “formas mais integrativas entre política e administração”.

Humberto Falcão Martins (1997) faz uma descrição do pensamento de Weber, especialmente em relação ao impacto do racionalismo e da estrutura burocrática naquilo que ela influencia a ideia de separação entre política e administração. Traz também um relato de como a estrutura burocrática no país implantada pelo Estado Novo, a partir do governo de Getúlio Vargas, acentuou a presença do pensamento dicotômico no Brasil.

Um marco histórico fundamental para o desenvolvimento do pensamento administrativo foi a superação dos modelos patrimonialistas de gestão do Estado, que claramente confundiam os papéis de proprietários, dirigentes políticos e executores administrativos. Essa transição para o modelo burocrático ocorrera entre o final do século XIX e o início do século XX. A burocracia se estabeleceu como alternativa consistente ao antigo modo de governar, que se tornara ultrapassado, e teve um papel indutor decisivo na persistência de vários autores em defesa da separação entre política e administração.

Sobre a influência da realidade e do ambiente histórico e político nas ideias que sustentam o estudo da administração, Reginaldo Souza Santos (2007) cita Guerreiro Ramos, cujo texto “Administração e Contexto Brasileiro” de 1983, têm uma contribuição importante em relação a natureza transitória dos modelos de administração em razão das realidades enfrentadas:

O fenômeno administrativo está sujeito a condicionamentos histórico-sociais de variada natureza; nesse sentido, o conhecimento sistemático desse fato é imprescindível para a formação do administrador em sociedades subdesenvolvidas ou em transição; quando lhe falta esse conhecimento, incorre frequentemente em práticas perniciosas, agravam-se os conflitos entre a administração e o contexto social, acarretam efeitos para a sociedade (RAMOS *apud* SANTOS, 2007, p. 37).

Vê-se nesse trecho uma preocupação nova, em que o administrador é instado a compreender o contexto social, dado os impactos potenciais de sua atuação, para assim poder interagir na sociedade.

A burocracia não apenas é um modelo tecnicista de administrar, mas também produto de uma realidade determinada, em que a herança política patrimonialista, a nova complexidade do mercado após a revolução industrial e a necessidade de aperfeiçoar a gestão foram elementos importantes. A subjetividade da influência do contexto histórico e social sobre a administração contrasta com a formatação racional do exercício da autoridade. Martins (1997, p. 45) atribui a Weber essa percepção: “o problema central da burocracia, segundo Weber, não é organizacional ou administrativo: é político. [...] Weber foi pioneiro em apontar a problemática da desintegração entre política e administração na perspectiva do estado moderno”.

Segundo Martins (1997, p. 45), Weber previa que “o surgimento do Estado burocrático implicaria a renúncia de responsabilidade pela liderança política e na usurpação das funções políticas pelos administradores”. Por um lado, a democracia em um contexto de larga escala, se utilizaria da representação política, que seria o lugar onde essas lideranças políticas exerceriam sua influência sobre as decisões do Estado; por outro lado, o isolamento da administração às funções executivas com o risco de empoderamento da burocracia – se não efetivamente controlada pela representação política - aprofundariam essa divisão entre a esfera política e a atividade administrativa, como se fossem duas ilhas distintas.

As tensões produzidas por práticas fisiológicas no sistema político e pela regulamentação autocrática da máquina administrativa servem para ampliar a cultura da dicotomia entre política e administração, ao contrário do que o autor julga necessário aperfeiçoar: a burocracia – aqui entendida como a máquina administrativa do Estado – tende a ultrapassar suas atribuições, passando a definir os rumos do governo, na ausência de uma presença forte dos agentes políticos ou da falta de participação da sociedade.

De outra parte, a participação da sociedade não só estabelece novos parâmetros para a máquina administrativa, como também serve para regular as instituições políticas através dos instrumentos da democracia.

A dicotomia entre administração e política habita esse contexto conflituoso, em que as vezes a burocracia se sobrepõe, “usurpando” o poder decisório típico da esfera da política, noutras a fraqueza das instituições políticas permite o setor privado ou a sociedade civil que realize tarefas de Estado incorporando o papel decisório. Na busca de equivalência entre esses três elementos – burocracia, sociedade e sistema político – o autor destaca dois aspectos importantes: regulação e inserção.

A regulação política sobre a burocracia é um empecilho a sua tendência de auto-orientação. A inserção social, mediante a orientação para o usuário, é uma forma de equilíbrio necessária a regulação não apenas da burocracia, mas da política e de sua influencia sobre a burocracia (MARTINS, 1997, p. 50).

O autor explica que no modelo de “governança” contemporânea ainda não existem “adequados recursos organizacionais e institucionais de inserção e regulação política” (MARTINS, 1997, p. 51). Esses recursos, fundamentais para o equilíbrio da administração pública, são causa e efeito da presença da dicotomização entre política e administração em nosso estado burocrático. “O problema da burocracia – diz Martins – é a dicotomização entre política e administração” (MARTINS, 1997, p. 51).

O modo como a burocracia aprofunda a tendência à separação entre política e administração impactou a construção do pensamento de João Ubaldo Ribeiro, em seu posicionamento antagônico à dicotomia, e tem reflexos importantes para o estudo da dicotomia pelos autores brasileiros o tema, do qual Woodrow Wilson foi precursor no ano de 1887.

O elemento inspirador de Woodrow Wilson para suas manifestações em defesa da separação entre a política e a administração foi certamente, a identificação de uma nova complexidade no cumprimento das atribuições do Estado foi Desejava-se à época que a administração pública superasse a tradição patrimonialista do Estado, e ganhasse eficiência na execução de suas atividades.

A abordagem científica da Escola Clássica da Administração consolidou uma percepção tecnicista do campo de conhecimento destinado a administração, afastando-a das demais ciências sociais.

O racionalismo de Weber construiu bases sólidas para o desenvolvimento de uma cultura burocrática que permanece até hoje. A utilização do termo “expropriação” de que fala Weber, acerca da possibilidade dos administradores políticos usurparem, mas funções da estrutura burocrática que ele considera permanente, ainda que alheia as aspirações da sociedade, ilustra o caráter dogmático e inflexível da ideia da burocracia. A impessoalidade, o formalismo, a estrutura autoritária foram características comuns que marcaram o desenvolvimento do Estado e das organizações de todas as sociedades ocidentais modernas, impregnando-as com pressupostos de eficiência e legalidade que dificilmente serão modificados.

A ideia de que o desafio principal do administrador em relação aos colaboradores de uma organização era a apuração da melhor técnica para executar uma atividade foi refutada por novas escolas de administração que colocaram o ingrediente do comportamento humano como elemento central da eficiência organizacional. Exponentes dessas escolas renovadoras, Simon e Goodnow, entretanto, persistiram em afastar a política da administração, seja através da teoria do “fato e valor” de Simon, seja no anseio de que a burocracia deveria livrar-se de controles do sistema político, no caso de Goodnow.

Contemporâneo de um Estado herdado das modernizações impostas à administração pública no Brasil pelo Presidente Getúlio Vargas, João Ubaldo Ribeiro percebe a dicotomia entre política e administração como um anacronismo. Em que pese a implantação modernizante do modelo burocrático no Estado Novo, a persistência do pensamento dicotômico no ambiente acadêmico apequenava a administração como ciência e o administrador como profissional, reduzindo-os a meros técnicos de nível superior, aplicadores de métodos e técnicas, como apregoara Taylor, um dos principais pensadores da Escola Clássica da administração.

João Ubaldo se insurgiu contra a despolitização da administração justamente num momento da história – em plena ditadura militar – em que a participação política era uma atividade extremamente restrita, subordinada ao controle de um regime autoritário e destinada apenas a figuração de personagens imbuídos da manutenção da ordem constitucional vigente. O autor não apenas criticou o tecnicismo da tradição científica da administração, mas propôs ao administrador e ao ambiente acadêmico uma nova visão sobre o processo de formação, que qualificasse o profissional para uma atuação integral como agente político na organização e na sociedade. Recusa determinadamente a possibilidade da neutralidade política do administrador, visto que em qualquer das opções individuais – inclusive na abstenção – o sujeito estará se posicionando a favor de uma ou de outra força em disputa na sociedade. Para João Ubaldo Ribeiro não se pode afastar administração e política porquanto a ação do administrador, no Estado ou nas organizações privadas, é eminentemente política.

O estudo, ora em conclusão, desperta a necessidade acadêmica da exploração de diversas implicações teóricas que não puderam ser aqui aprofundadas. A transição do modelo burocrático do Estado Novo para uma gestão mais gerencial – ainda que formalista e hierarquizada – impõe novos entendimentos sobre como se manifesta a dicotomia na atual realidade brasileira, em que o fisiologismo político e a ineficiência do Estado são alvos constantes da reprovação popular. Além disso, vivemos uma época de aprimoramento da participação da sociedade, de definição de instrumentos de regulação e de governança, que trarão certamente novas perspectivas aos estudos voltados à gestão pública e ao papel do administrador.

Qual a influência do modelo burocrático na rotulada “ineficiência” do Estado brasileiro? Em que medida as práticas de loteamento de cargos no ambiente da administração pública refletem uma inconformidade com a inflexibilidade burocrática? Como a rigidez da impessoalidade, a impossibilidade do agir político nas organizações e na administração pública, contribuem para a existência da cultura do “jeitinho” e de outras práticas ilícitas?

De nenhum modo, o emperramento burocrático, o formalismo corporativo dos servidores públicos, o legalismo dos procedimentos administrativos ou a ineficiência resultante da dificuldade de inovar e responder as demandas da sociedade serve para justificar atitudes que expropriam benefícios e recursos do Estado a favor de quem detém meios imorais para fazê-lo.

O alerta é para que na busca de se condenar tais práticas, busque-se justificar ainda mais os aspectos que caracterizam a imobilidade da administração pública, ao invés de se avançar no aprofundamento e transformação do modelo de gestão pública, que seja capaz de combinar a contemporaneidade dos instrumentos democráticos que se incorporaram aos hábitos do cidadão com a urgência.

O confronto das ideias entre aqueles que entendem a necessidade de separação entre a política e a administração, e aqueles que a refutam, leva a constatação de que a evolução do pensamento administrativo vem acompanhada de um repertório de imprecisões teóricas, elaboradas a partir de determinados contextos sócio-políticos que os influenciam. À remota possibilidade de se estabelecer um julgamento definitivo desse debate, apresentamos os elementos que consideramos mais importantes, dando voz aos pensadores mais significativos na construção de uma sequência academicamente adequada ao trabalho proposto.

Por fim, convém destacar que selecionamos a pertinente contribuição de João Ubaldo Ribeiro como referência para o enfrentamento da questão da dicotomia entre política e administração, demonstrada sua importância como personagem intelectual singular na promoção da superação desse dilema, em meio a um ambiente politicamente adverso, em favor de uma atuação ampliada e valorizada do profissional administrador, ciente e comprometido com a melhoria da realidade brasileira.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Escala Educacional, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UNB, 1983.

BURSZSTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão dezestatizante. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 1, p. 141-145, 1998.

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

FACHIN, Roberto C. O acadêmico João Ubaldo Ribeiro, a administração, a ciência e a política. **Revista Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 14, n. 41, p. 201-206, abr./jun. 2007.

MARTINS, Humberto Falcão Martins. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 48, n. 1, p. 43-80, 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

PANDIAN, Blessan. **Wilson's view on politics and administration**. 2010. Disponível em: <<http://blessan.wordpress.com>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

RIBEIRO, João Ubaldo. Política e administração. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 13, n. 37, p. 165-193, abr./jun. 2006.

ROBBINS, Stephen Paul. **Fundamentos do comportamento organizacional**. São Paulo: Pearson Education, 2007.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 1996.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: SANTOS, Reginaldo Souza. **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo: Edições Mandacaru, 2007.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo. Nova Cultural, 1996.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro. Campus, 2005.

TAYLOR, Frederick. **Princípios de administração científica**. São Paulo. Atlas, 1995.

TENÓRIO, Fernando G. Vivas a um pequeno trabalho. **Revista Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 14, n. 41, p. 185-187, abr./jun. 2007.

WEBER, Max. **Ciência e política**. São Paulo. Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Sociologia das religiões**. São Paulo. Ícone Editora, 2010.

WILSON, Woodrow. **O estudo da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955. (Cadernos de Administração Pública)