

Ciência administrativa e gestão pública: uma crítica à primazia do privado em relação ao público

RAPHAELA REIS CONCEIÇÃO CASTRO SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, FLORIANÓPOLIS – SC, BRASIL

CLENIA DE MATTIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, FLORIANÓPOLIS – SC, BRASIL

Resumo

A gestão pública possui fortes influências da administração científica, sendo que diversos modelos aplicados no viés público tiveram sua origem no campo da administração. Entretanto, essa ciência foi desenvolvida em um contexto neoliberal que reforçou a busca pela máxima eficiência e lucro sob uma lógica estritamente instrumental. Esses aspectos levaram a diversas críticas, especialmente no tocante à incorporação de pensamentos e modelos teóricos à gestão pública. Este ensaio teórico busca tecer uma análise de tais aspectos, considerando ideias de diversos autores que discutem essa temática, a fim de contribuir com as discussões e apontar posicionamentos para enriquecer o debate.

Palavras-chave: Teoria organizacional. Administração pública. Administração privada.

Administrative science and public management: a criticism of the primacy of private over public

Abstract

Public management is strongly influenced by scientific administration, and several models which are applied in the public sphere had their origin in the field of administration. However, that science has been developed in a neoliberal context that reinforced the pursuit of maximum efficiency and profit under a strictly instrumental rationale. These aspects have led to much criticism, especially concerning the incorporation of thoughts and theoretical models into public management. This theoretical essay aims to weave an analysis of such aspects, considering ideas of various authors who discuss the theme, in order to contribute to discussions and reveal positions to enrich the debate.

Keywords: Organizational theory. Public management. Private administration.

Ciencia de la administración y gestión pública: una crítica de la primacía de lo privado sobre el público

Resumen

La gestión pública posee fuertes influencias de la administración científica, siendo que diversos modelos aplicados en el sesgo público tuvieron origen en el campo de la administración. Sin embargo esa ciencia fue desarrollada en un contexto neoliberal que reforzó la búsqueda de la máxima eficiencia y el lucro siguiendo una lógica estrictamente instrumental. Esos aspectos llevaron a diversas críticas, especialmente en la incorporación de pensamientos y modelos teóricos de la gestión pública. Este ensayo teórico busca tejer un análisis de tales aspectos, considerando ideas de diversos autores que discuten sobre esa temática, a fin de contribuir con las discusiones y apuntar posicionamientos para enriquecer el debate.

Palabras clave: Teoría de la organización. Gestión Pública, Gestión privada.

Artigo submetido em 4 de fevereiro de 2015 e aceito para publicação em 20 de maio de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395145163>



INTRODUÇÃO

A ciência administrativa tem uma história recente em comparação a outras, porém, sua trajetória não é diferente; a partir do Iluminismo, traçou-se uma vertente quase unânime sobre como as coisas do mundo deveriam ser analisadas, interpretadas, pesquisadas e comprovadas. Bacon, Newton e outros cientistas desse período, alicerçados por uma vertente positivista, desenvolveram grandes avanços, não se pode negar, nas ciências comumente denominadas naturais. Essa “onda iluminada” influenciou o pensamento científico, inclusive as ciências sociais e, nesse campo, a administrativa. Embora tais avanços sejam visualizados, o positivismo apresenta suas fragilidades, como descreveu Capra (1995). O autor argumenta que, apesar de todo o avanço tecnológico que essa base filosófica proporcionou, como, por exemplo, a viagem do homem à Lua, nosso planeta ainda se depara com problemas rudimentares, como fome, miséria, mortes por doenças de fácil tratamento, degradação ambiental, dentre outros. A partir dessa perspectiva, o autor explora a ideia de que outras vias e formas de pensamento devem ser trazidas à tona para o desenvolvimento de uma ciência mais robusta, que busque considerar as causas no âmbito de uma leitura bem mais ampla do que a estabelecida pela “ciência normal”.

Por outro lado, a influência da administração pública não se restringe às concepções positivistas que guiaram o desenvolvimento da ciência administrativa. Como veremos neste ensaio teórico, o surgimento de políticas neoliberais preconizadas pelos Estados foi, e continua sendo, um componente essencial que baliza não apenas os temas, mas, também, as formulações teóricas do campo da administração pública.

Os primórdios dos pensamentos administrativos científicos têm dois nomes cujas ideias marcaram época, quais sejam: Henry Fayol e Frederick Taylor. Fayol (1841-1925) desenvolveu uma teoria aplicada à administração, focada em princípios de gestão a partir de uma leitura executiva dessa arte. Prezava a flexibilidade e a adaptação, tendo em vista que a realidade das organizações e suas necessidades não deveriam seguir critérios rígidos. Esse pensador idealizou cinco elementos ou processos para uma boa gestão, considerando regras para a aplicação de sua doutrina administrativa: i) planejar; ii) organizar; iii) coordenar; iv) comandar; e v) controlar. Taylor (1856-1915) buscou desenvolver as bases para uma administração científica considerando a prosperidade mútua envolvendo patrão e empregados. Acreditava que, para uma máxima eficiência da organização, os tempos de produção deveriam almejar seu máximo rendimento e que os salários deveriam recompensar esse esforço, minimizando, assim, tensões e conflitos (FELLS, 2000).

* Fonte da imagem: Disponível em <http://www.wikiart.org/en/Search/procustes>. Acesso em 13 jun. 2016.

Apesar das divergências entre as ideias desses pensadores, contemporâneos em sua época, como a necessidade de observar para retratar a realidade (Fayol) em contraponto a uma percepção mais mecanicista (Taylor), ambos deixaram suas marcas, tendo em vista que tais ideias ainda constituem pontos de discussão e divergência entre pesquisadores e profissionais que atuam no campo da administração, seja na vertente pública ou privada. Prova desse pressuposto são as leituras de autores como Hales (1986), Archer (1990), Caroll e Gillen (1987), citados por Fells (2000), que buscaram correlacionar modelos desenvolvidos por outros autores (como Henry Mintzberg, John P. Kotter e Colin P. Hales) com o proposto por Fayol, com o intuito de demonstrar as inter-relações existentes entre tais modelos. Já Peaucelle (2000) partiu das ideias de Taylor relacionadas à eficiência do trabalho e aos salários para demonstrar que novas técnicas administrativas adotadas a partir da década de 1960 (*just in time*, reengenharia e gestão de projetos) têm fortes inter-relações com as do precursor da administração científica.

Sem adentrar de modo denso o mérito das análises estabelecidas pelos autores mencionados, percebe-se que em Fells (2000) não teve a preocupação de aprofundar as possíveis causas para as proposições de novos modelos alternativos ao de Fayol, tampouco de esclarecer o momento histórico em que foram construídos, a fim de clarificar a busca por novas bases filosóficas, mesmo que aplicadas aos mesmos princípios ou elementos administrativos. Por sua vez, Peaucelle (2000), apesar de considerar que há um movimento pós-taylorista que traz novas prerrogativas ou objetivos que devem ser considerados na administração, dado o atual contexto histórico, marcado por um capitalismo cada vez mais feroz e competitivo, não buscou desenvolver as chamadas novas perspectivas entre a união de capital e trabalho, marcada, dentre outros aspectos, por conquistas no campo legal. Dessa forma, a relação entre máxima eficiência e salário passa a ser vista com certo limite, onde as organizações tendem a considerar as conquistas estabelecidas pelos trabalhadores. Nessa perspectiva, tanto o taylorismo como o pós-taylorismo tendem a enfrentar barreiras, mesmo que frágeis sob alguns aspectos, a fim de colocar em prática suas pressuposições.

Esta introdução visa a exemplificar os elementos centrais que compõem este ensaio teórico, que busca abordar a fragilidade das premissas que regem a doutrina administrativa, em especial quando aplicadas à gestão pública. Segundo Farah (2011), as origens da administração pública traziam como elemento central a administração científica, que, por sua vez, representava todo um pensamento que se voltava, nesse caso, à simples formação de técnicos para atuar junto à burocracia governamental, com o intuito de implementar as políticas públicas de forma apolítica e imparcial. Essa marca histórica ainda é visualizada na atualidade no que tange ao estabelecimento de vários modelos teóricos formulados para a administração pública que derivaram (ou buscaram alicerce) na ciência administrativa. No entanto, deve-se ressaltar que os pressupostos para a construção dessa ciência formal relacionam-se com o pensamento neoliberal, priorizando, portanto, a busca do lucro e a máxima eficiência. Se o campo da gestão no tocante à administração pública perseguir tal premissa, sem um amadurecimento coeso que leve em conta a complexidade da sociedade, bem como o pensar público, corre-se o risco de adentrar um ciclo vicioso, onde tais modelos de gestão não sejam suficientes para a superação de obstáculos visando a uma perspectiva própria – como, de certa forma, propõe Capra (1995) para as ciências como um todo, incluindo as chamadas naturais e sociais –, tendo em vista, por exemplo, o fortalecimento da prática democrática e a felicidade dos cidadãos e da sociedade como um todo.

Portanto, parte-se do pressuposto de que a ciência da administração trouxe elementos para o desenvolvimento da gestão pública, mas, ao mesmo tempo, sob fortes influências neoliberais, aprisionou-a, dificultando o estabelecimento de novos fundamentos e modelos, tendo em vista a primazia do privado em relação ao público.

A CIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A GESTÃO PÚBLICA

No que tange ao estudo da administração pública, Procopiuck (2013) aponta que a moderna administração pública, a qual ele delimita entre 1880 e 1920, ocorreu nos Estados Unidos. Denhardt (2012, p. 56-57) explica que antes, ainda do século XX, “muitos teóricos e profissionais redigiram comentários sobre o papel dos órgãos administrativos na execução do trabalho do Estado”. Entretanto, segundo o autor, foi com o ensaio de Woodrow Wilson (1955), de 1887, que se iniciaram os estudos formais sobre as operações administrativas do governo. Uma das grandes heranças de Wilson (1955, p. 26) foi a tentativa de separação entre política e administração: “o campo da administração é um campo de atividades apolíticas”. Assim, para o autor “a administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas” (WILSON, 1955, p. 27). Podemos constatar que o início do estudo formal da administração pública foi pensado a partir da

administração de empresas. Uma vez que a própria ciência administrativa tem suas origens em uma perspectiva filosófica do positivismo lógico (DENHARDT, 2012, p. 98). Assim, o estudo em administração pública advém dessa mesma corrente, na qual se buscou não apenas uma visão técnica, mas a neutralidade.

A separação entre administração e política ganha respaldo na racionalidade weberiana, ou seja, a legitimidade da burocracia não possuía base na política, mas consistia, segundo Weber (1978, p. 27), em seu conhecimento técnico:

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia.

Uma vantagem da burocracia, sobretudo para organizações públicas, foi representar um modelo que buscou superar o patrimonialismo. Essa separação da esfera pública e privada é uma das razões pelas quais a burocracia pode ser defendida como um avanço importante para organizações públicas. Segundo Motta e Bresser-Pereira (1981), o crescimento da burocracia no mundo moderno, decorre da capacidade de trazer eficiência às organizações. Por outro lado, esses autores também não negam a ocorrência das disfunções burocráticas. É a partir de tais disfunções que críticas começam a surgir em relação ao modelo burocrático weberiano. Aos poucos a influência do uso de gestão no setor público foi estendendo-se durante todo o século XX. Procopiuck (2013) destaca que a década de 1920 foi marcada por alguns traços importantes da administração pública:

- (1) Definição de processos da administração governamental divididos em duas fases: decisão e execução;
- (2) A administração poderia ser desenvolvida com base nos pressupostos da ciência;
- (3) O estudo em administração levaria à descoberta de princípios científicos;
- (4) A economicidade e a eficiência seriam os objetivos principais, senão os únicos, dos estudos em administração;
- (5) O ensino em administração pública com ênfase gerencial (PROCOPIUCK, 2013, p. 87-88).

Essas características mostram que o pensamento wilsoniano se expande e ganha cada vez mais contornos cientificistas e gerenciais. Em 1926, Leonard D. White lançou a obra que seria considerada o primeiro esforço de sistematização dos estudos de administração pública, na qual o autor defende esta não apenas como um campo independente de estudo, mas tendo como base a gestão e não os fundamentos legais (PROCOPIUCK, 2013). É, portanto, no decorrer da década de 1920 que a ênfase nos estudos de administração pública passou a ser atribuída à gestão, aproximando este campo ao campo da administração empresarial. Procopiuck (2013, p. 12) problematiza essa questão dizendo que:

No contexto da administração pública, as tentativas de adaptar a qualquer custo técnicas gerenciais desenvolvidas para negócios privados culminaram por gerar profundas crises originárias da incongruência entre os meios operados e os fins visados por tais técnicas e os fins perseguidos pelas instituições públicas.

Tal aproximação à gestão privada decorre da necessidade de perseguir um dos maiores objetivos da administração: a eficiência. Embora o fim último da administração pública (bem público) seja bastante diferente da gestão privada (lucro), ambas buscam a eficiência. Muitos estudiosos do início do século XX defendiam essa busca: “o objetivo da administração pública é a utilização com máxima eficiência dos recursos colocados à disposição dos dirigentes e funcionários” (WHITE, 1948 apud DENHARDT, 2012, p. 87) e “na ciência da administração, quer pública ou privada, o ‘bem’ primordial é a eficiência” (GULICK, 1937 apud DENHARDT, 2012, p. 88).

A eficiência como um dos aspectos mais importantes a buscar na administração pública também tem a ver com a defesa que esses estudiosos tinham de tratar as ciências sociais, inclusive os estudos administrativos, como as ciências naturais (MOTTA e VASCONCELOS, 2008). A procura de um positivismo lógico¹ levou esses estudiosos a crer que a eficiência era a busca neutra

¹ Denhardt (2012, p. 98) explica que essa abordagem, do positivismo lógico, “sustentava que seria possível determinar as regularidades no comportamento humano, assim como no comportamento dos objetos físicos, por meio da observação cuidadosa e objetiva do comportamento externado (ou manifesto)

necessária para a melhoria das organizações. Assim, o esforço para alcançar a eficiência no emprego dos recursos foi a visão predominante nas décadas de 1920 e 1930 e ressurgiu na nova gestão pública (NGP), abordagem que veio consolidar a teoria da administração pública como majoritariamente voltada a atender uma perspectiva neoliberal.

Se o início dos estudos formais em administração pública foi marcado pela dicotomia entre administração e política, as teorias que se seguiram nem sempre conseguiram superá-la. Isso pode ser verificado quando, a partir de meados da década de 1970, estabelece-se a crise e o declínio do Estado de bem-estar social (*welfare state*). Buscando superar a crise, as propostas neoliberais direcionavam os Estados a uma série de reformas que, segundo Arienti (2003), tinham o objetivo de diminuir o tamanho do aparelho burocrático estatal.

Nesse contexto, a administração pública entrou em processo de transformação e ajuste a uma nova ordem político-administrativa. O neoliberalismo e a socialdemocracia entraram em cena na década seguinte, propondo reformar o Estado e sua administração com base nos princípios que governam os negócios privados, o que influenciou, decisivamente, os rumos da administração pública nos países ocidentais. A eficiência era a meta principal dos governos diante da escassez de recursos disponíveis. É diante desse contexto que surge a NGP, construída a partir das influências neoliberais e dos movimentos gerencialistas da gestão privada (PAES DE PAULA, 2005).

Na década de 1990, a onda da nova gestão pública alcançou todo o mundo ocidental², e os países que enfrentavam dificuldades financeiras em suas gestões passaram a adotá-la, inclusive o Brasil. Desse modo, é no século XX, diante de uma sociedade complexa, de um Estado social e econômico cada vez maior, que a NGP surge como um modelo que buscou superar a fase burocrática, trazendo para a gestão pública uma nova forma de administrar. Para Vigota (2002, apud BEVIR, 2010), na burocracia, o Estado não possuía capacidade de resposta e não era colaborativo; pelo contrário, caracterizava-se pela concentração de poder e controle total nas mãos do Estado. Nessa nova forma, há algumas mudanças de valores e foco. Os valores são semelhantes aos de empresas, ou seja, requer-se qualidade, produtividade e eficiência gerencial, mas o que, de fato, diferencia-se da burocracia é a maior importância atribuída aos resultados e não tanto ao processo. A modernização do Estado tornou a administração pública mais empresarial, menos onerosa e, em geral, mais eficiente; porém, menos favorável aos cidadãos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Assim, a NGP tentou representar “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354). Esse movimento gerencial leva David Osborne e Ted Gaebler, idealizadores de um “governo empreendedor”, a levantar, de forma prescritiva como aponta Secchi (2009), 10 princípios que revelam vontade explícita de aproximar a gestão pública de conceitos utilizados nos negócios privados como competição, atendimento ao consumidor, resultados econômicos etc. Paes de Paula (2005) identifica as contribuições para a consolidação da nova gestão pública no movimento “reinventando o governo”. Os elementos que reforçam esse movimento são: a crítica das organizações burocráticas, a disseminação da cultura do *management* e os “modismos gerenciais”. Ele encontrou seu espaço a partir das críticas de Peter Drucker e os novos “gurus” da administração, que argumentavam que a burocracia estaria dando lugar a uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação. Com o enfoque no movimento gerencialista, surge, assim, a cultura empreendedorista, que engendra um código de valores e condutas para garantir controle, eficiência e competitividade nas organizações. Além disso, aquele movimento contribuiu para expandir a cultura do *management*, que se caracteriza pela produção de artefatos como livros, revistas e outros objetos de consumo presentes no mundo dos negócios, bem como por símbolos que permeiam as organizações e a mente dos indivíduos que com elas se relacionam. E, com isso, surgem as ferramentas e as práticas administrativas que, supostamente, conduzem a excelência empresarial, tais como: administração da qualidade total, reengenharia, dentre outros (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, analisando criticamente a burocracia na pós-modernidade, é possível admitir que ela “se adaptou ao capitalismo flexível, reinventando formas de controle para garantir a produtividade e perpetuar a dominação” (PAES DE PAULA, 2002, p. 137). Essa é uma das conclusões a que chega Paes de Paula (2002) ao revisitar o pensamento de Maurício Tragtenberg para demonstrar que, apesar de ser chamadas de novas, as teorias administrativas pós-modernas são tributárias das antigas escolas

– e que se poderia derivar, logicamente, teorias científicas a partir dessas observações. Da mesma forma que era possível observar o comportamento das estruturas moleculares e, a partir dele, desenvolver teorias sobre a vida física, também argumentava-se que era possível observar o comportamento dos seres humanos objetivamente – de fora – e, a partir dele, desenvolver teorias sobre a vida social”.

² Kettl (1998) afirma que o movimento de reforma é característica global, estando presente tanto em países desenvolvidos quanto em subdesenvolvidos.

de administração e do modelo burocrático de organização. O alerta de Motta e Tragtenberg (apud PAES DE PAULA, 2002), de que a burocracia é um tipo de dominação e que aí reside a essência do pensamento weberiano, é lembrado. Assim, ao analisar a burocracia enquanto racionalidade, como lógica da ação organizacional e forma de dominação (PAES DE PAULA, 2002), vê-se que os novos arranjos organizacionais são, na verdade, reprodução de “harmonias administrativas”.

Para desenvolver seu argumento, Paes de Paula (2002) parte de quatro premissas elaboradas a partir das ideias de Maurício Tragtenberg: (1) as teorias administrativas são produto da formação socioeconômica de um contexto histórico. Desse modo, são dinâmicas para se adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista e regulação social vigentes; (2) as teorias administrativas se expressam de maneira ideológica e também operacional; (3) as teorias administrativas são adaptativas, porém, obedecem a um princípio genético, a uma herança cumulativa em que são criadas e reelaboradas; (4) a burocracia significa não apenas o aparelho ideológico que congrega as teorias administrativas, mas também o produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico. Embora não haja essa ruptura, é possível afirmar que há uma adaptação do modelo burocrático rígido, o que Paes de Paula (2002) denomina “burocracia flexível”. Assim, em seu entendimento, a organização se tornou mais flexível para atender às exigências do novo contexto social, no entanto, não houve uma desburocratização, apenas adaptação. Esse novo contexto social é justamente o avanço neoliberal sobre a matriz Estado, mercado e sociedade.

A reforma administrativa do Estado no Brasil, em meados dos anos 1990, ocorreu em pleno regime democrático (com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995-1999). Passado o ciclo das reformas, os governos públicos ficaram mais parecidos com governos privados, muitos se instrumentalizaram e, hoje, têm mecanismos sofisticados para produzir políticas públicas. No entanto, constata-se que tal busca pela eficiência e produtividade afastou a administração do Estado de sua missão eminentemente pública, fundada em valores societários com interesse público (KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Embora tenha havido um grande movimento favorável ao modelo da NGP, também há sérias críticas aos pressupostos que o modelo traz. O mais grave, como é denunciado por Denhardt (2012), é a introdução na gestão pública não apenas de técnicas, mas de valores tomados do setor privado, tais como competitividade (ao invés da cooperação) e adoção de mecanismos de mercado para a decisão social. Assim, eles apoiam-se pesadamente em “primos intelectuais [como] a teoria da *public choice*, a teoria do agente-e-principal e a análise do custo de transação” (KAMONSKY 1996 apud DENHARDT, 2012, p. 203). Outra crítica parte de Mintzberg (1996 apud Denhardt, 2012, p. 207), que denuncia o rótulo de *consumidor* atribuído ao cidadão: “não sou mero consumidor de meu governo, obrigado!”; e reclama, ainda: “de meu governo espero mais do que apenas uma distante e fria transação comercial e menos do que um estímulo para o consumo”. Essas reflexões nos mostram que, como aponta Madureira (2005), mesmo diante da força de lei do mercado e da aproximação entre as ciências administrativas privadas e públicas, não se pode ignorar um conjunto de diferenças que existe entre elas. Diante da complexidade da sociedade e de seus problemas, a nova gestão pública não conseguiu respondê-los, necessitando de concepções mais amplas e menos reducionista de administração pública. Segundo Costa (2008, p. 869), a administração pública se modernizou, ganhando em “eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência”, entretanto, deixou em “segundo plano a questão democrática e a teleologia das reformas e da própria máquina pública”. Já para Bevir (2010, p. 104), a NGP apresenta, sim, problemas de transparência e legitimidade, afinal, “atores do setor privado não são democraticamente eleitos”.

Paes de Paula (2005) também discute os limites do modelo de gestão e debate as alternativas que apontam caminhos para a construção de uma gestão pública democrática. A autora define as bases da nova gestão pública, examinando seus antecedentes e componentes, mostrando como o movimento neoconservador, o neoliberalismo, a política de terceira via e o movimento gerencialista se articularam para dar origem a esse modelo de gestão. Examinando o caso brasileiro, a autora resgata a história da administração pública nacional e constata que a recente reforma do Estado se organizou em torno de duas orientações políticas: a vertente gerencial, que se inspira no movimento internacional pela reforma do Estado e implementa a administração pública gerencial; e a vertente societal, que busca novas formas de organização e administração do Estado para constituir uma administração pública societal. Analisando as características dessas vertentes, a autora afirma que: a) a vertente gerencial não foi bem-sucedida, pois as questões que envolvem as relações entre o Estado e a sociedade não foram tratadas; e b) a vertente societal é uma tentativa de inserir a dimensão sociopolítica na gestão, trazendo novas possibilidades.

Paes de Paula (2005) argumenta que a NGP contribui para a manutenção da dicotomia entre a administração e a política, pois não enfrenta a complexidade da gestão pública e enfatiza, predominantemente, a eficiência governamental em detrimento dos aspectos sociopolíticos, que permanecem no nível do discurso. Essa autora enumera as limitações da nova gestão pública:

a) formação de uma elite burocrática; b) centralização do poder nas instâncias executivas; c) inadequação do uso de técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; d) dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; e e) incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. Essas críticas mostram que o modelo da NGP não se orienta à solução de pontos fundamentais para a evolução e o desenvolvimento da gestão pública, como a elaboração de ideias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado. Os novos “modismos gerencias” sugerem uma transição para o modelo de organizações pós-burocráticas, que não passam de ferramentas atuais para manter a dominação descrita por Max Weber, como analisa Paes de Paula (2005).

UM NOVO OLHAR PARA A TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Denhardt (2012) preocupa-se em desenvolver uma crítica à literatura dominante no campo da teoria de administração pública pela incapacidade de fazer conexões com as experiências reais dos que trabalham em organizações públicas. A partir dessa reflexão, o autor conclui que:

(1) mesmo havendo distintas teorias de organização pública, o trabalho dominante é centrado no “modelo racional de administração” e de uma visão dicotômica entre política e administração; (2) a abordagem está limitada pelo pensamento positivista e deixa de reconhecer formas alternativas de enxergar as organizações públicas; (3) apesar do predomínio da abordagem convencional, há trabalhos com argumentos importantes fazendo o contraponto no campo. Durante mais ou menos um século, a administração privada serviu de modelo para a administração pública (DENHARDT, 2012, p. 3).

O autor traz as teorias que dominam o campo, entre elas destacam-se o modelo burocrático de Weber, a perspectiva behaviorista de Simon e o chamado humanismo organizacional. Em um segundo grupo, o autor retoma teorias que não gozaram ou gozam de tanto prestígio, no entanto, essas teorias não se restringem à metodologia positivista e recorrem a outras, como a fenomenologia e a teoria crítica, para construir seu conhecimento sobre o campo da administração pública.

As teorias formais são desenvolvidas com mais diligência, elas refletem uma variedade de tópicos, fornecendo um marco de referência com o qual podemos medir nossas próprias abordagens à vida organizacional. Segundo Denhardt (2012), a teoria vai além de uma simples observação, tenta proporcionar interpretações mais gerais, extrair conclusões:

As teorias acrescentam uma dimensão simbólica à nossa experiência. Uma teoria não é apenas um arranjo de fatos ou valores, mas uma reconstrução mental de como nos vemos e vemos o mundo à nossa volta (DENHARDT, 2012, p. 14).

Tanto o profissional como o teórico buscam conhecimentos e como estes podem ser obtidos, assim, é necessário refletir para tal.

Devemos cultivar certo ceticismo em relação às teorias da organização pública (e também em relação às outras teorias). Devemos ter consciência de que as teorias da organização pública são artefatos da atividade humana – construções particulares que podem ser mais ou menos convenientes a vários propósitos. Todas as teorias dão ênfase a algumas coisas e pouca ou nenhuma ênfase a outras [...]. Por esta razão, na medida em que consideramos várias teorias, veremos a vida “refletida” ou espelhada. Mas devemos saber que o “reflexo” é imperfeito, já que é filtrado através das lentes da cultura geral e das escolhas específicas feitas pelos teóricos. Consequentemente, as teorias podem ou esconder a realidade ou projetá-la (DENHARDT, 2012, p. 14).

Para alcançar uma teoria completa e integrada de administração pública, o autor propõe a união das escolhas feitas pelos teóricos, pois vários temas importantes e adequados já foram estudados. Sobre o escopo dessa teoria de administração pública, Denhardt (2012, p. 16) identifica três premissas:

(a) a administração pública foi vista como parte do processo governamental e, portanto, tendo afinidade com outros estudos de ciência política (assim, a teoria da administração pública é parte de uma teoria política mais ampla); (b) as organizações públicas foram vistas como se fossem praticamente iguais às organizações privadas; (c) a administração pública é um campo profissional, muito semelhante ao direito ou à medicina, que se vale de várias perspectivas teóricas para produzir impactos práticos.

Denhardt (2012) afirma que outros autores argumentam que os interesses básicos da gestão são os mesmos em qualquer organização em estudo. Assim, deveríamos esperar que as lições aprendidas por um setor pudessem ser facilmente transferidas para outro ou que lições aprendidas em um contexto poderiam contribuir para uma teoria geral das organizações. E essa visão, segundo Denhardt (2012), continua a predominar nos estudos da administração pública.

Para Dwight Waldo, um modo de compreender a administração pública é analisá-la como uma profissão, tal qual o direito ou a medicina. A interdisciplinaridade, como nessas outras ciências, pode promover o tipo de conhecimento necessário aos administradores no setor público. No entanto, alcançar tal interdisciplinaridade é uma tarefa difícil. Nesse sentido, a ciência política continua incompleta porque não contempla os interesses essenciais da gestão e, por outro lado, a análise organizacional também é incompleta, pois não trata da preocupação com a responsabilidade democrática (DENHARDT, 2012), sobretudo por estar inserida em um contexto neoliberal que é inapropriado para o avanço de outras racionalidades além da instrumental.

Para superar tais limites, o autor sugere: “tornar claras as perspectivas das abordagens anteriores – políticas, genéricas e profissionais; identificar a administração pública como um processo ao invés de algo que ocorre dentro de um tipo particular de estrutura; e enfatizar antes a natureza pública deste processo do que sua ligação com sistemas formais de governo” (DENHARDT, 2012, p. 22). Partindo para uma redefinição do campo para chegar a uma teoria da organização pública, o autor delimita que a administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visem a lograr valores societários publicamente definidos.

Essa definição diferenciada do objeto de estudo permitirá que haja teorias de administração pública em vez de apenas teorias relacionadas à administração pública. O objetivo de Denhardt (2012), por meio dessa nova visão, é tornar o gestor público um indivíduo sensível ao impacto dos processos de mudanças das organizações e que, também, exerça uma relação especial na implementação de valores societários baseados na ética. E, aí, resta a pergunta: qual ética seria o parâmetro para o campo da administração pública voltado a valores societários? Acreditamos que a concepção ética de Jürgen Habermas, em sua ética da discussão, pode ser uma saída. Em sua teoria da ação comunicativa, Habermas critica a racionalidade instrumental e desenvolve o conceito de racionalidade discursiva, que seria capaz de acolher o sujeito moral no “mundo da vida”. Isso porque, na ética discursiva, o sujeito moral forma sua identidade intersubjetivamente por meio de processos comunicativos (MONTEIRO, 1995)³. Assim a busca pelo consenso, unida à disposição dos sujeitos capazes de linguagem e ação que constituem a ética discursiva habermasiana, contribui, como argumentam De Mattia e Zappellini (2014), com uma ética da administração pública que preconiza valores da coprodução do bem público. Nesse sentido, para Denhardt (2012), a construção de uma teoria da organização pública não é simplesmente uma questão de acumular um conjunto de técnicas aplicáveis a situações particulares. Falar sobre o sentido das experiências ou do impacto que elas têm sobre os valores da sociedade significa começar um estudo complexo – um esforço que sugere que estejamos atentos não somente às questões empíricas associadas à gestão da mudança em sistemas complexos, mas, também, ao contexto social, político e ético mais amplo que envolve a administração pública.

Vale salientar que Denhardt (2012) não ignora os *insights* de teóricos como Karl Marx, Max Weber e Sigmund Freud, pois suas contribuições foram indiretas; o foco desses estudiosos não recaía sobre as organizações públicas. Entretanto, eles colaboraram com um entendimento mais completo do papel das organizações públicas em nossas vidas. Diante da complexidade da sociedade, esses três teóricos se preocupam com as relações entre o indivíduo e a sociedade, partindo do pressuposto de que o indivíduo está engajado em uma luta contra as forças da organização na sociedade, sejam elas públicas ou privadas. A mensagem central é que precisamos de uma perspectiva para compreender o mundo e nosso lugar nele.

Denhardt (2012) aponta uma terceira razão para buscar novos conhecimentos: a libertação dos padrões de pensamento e ação que aceitamos, mesmo que esses padrões não reflitam nossas verdadeiras necessidades, com o objetivo de ver as

³ Em Habermas, a linguagem é o principal meio de interação social.

oportunidades que o futuro nos oferece. O conhecimento crítico permite estender nossas perspectivas, enxergar as jaulas que nos aprisionam e, por sua vez, explorar as possibilidades de expressar nosso potencial de modo mais completo. Por meio dos *insights* desses três teóricos, adquirimos conhecimento pela autorreflexão crítica que nos instiga à ação, no sentido de haver mais autonomia e responsabilidade.

Os administradores públicos carregam um fardo especial: de que devem ajudar a garantir que os compromissos políticos da sociedade sejam expandidos. E, por isso, o estudo da administração pública deve compreender não apenas a teoria social, mas, também, a teoria política, no intuito de ajudar a compreender como as organizações públicas contribuem para o crescimento de uma sociedade democrática (DENHARDT, 2012). Esse autor ressalta que a teoria política das organizações públicas não foi considerada o tópico mais importante pelos estudiosos e, com frequência, ficou em segundo plano, ante os tópicos eficiência, técnica e controle.

Por outro lado, Denhardt (2012) analisa as contribuições advindas de Dahl (2001), que desenvolveu uma crítica à teoria da administração pública dominante em sua época e apontou as principais dificuldades para o desenvolvimento de uma verdadeira ciência. Dahl (2001) apontou três problemas na construção de uma ciência da administração pública: em primeiro lugar, que o campo da administração pública poderia ser isento quanto aos valores ao invés de colocar a eficiência em um pedestal, pois, segundo o autor, o valor da eficiência se chocava com os valores da democracia, principalmente os relacionados com a moralidade democrática; em segundo lugar, o estudo da administração pública tem de se fundamentar no estudo do comportamento humano, pois reconhecia que os principais problemas da administração giram em torno dos seres humanos. Dahl (2001) acreditava que não seria possível lograr êxito na ciência criando um “homem administrativo” mecanizado sugerido pelo capitalismo. Assim, o autor destaca que, para a compreensão do “homem administrativo”, é preciso entender a relação da administração pública com sua configuração social. Entretanto, cientistas políticos afirmam que um princípio de organização política traçada em uma nação pode ser adotado com sucesso em outra. Aí reside a crítica de Dahl (2001) de que não há razão nenhuma para supor que um princípio da administração pública tem a mesma validade em cada Estado-nação, ou que as práticas da administração pública em um país, necessariamente, são bem-sucedidas em um ambiente social, econômica e politicamente diferente. Para o autor, atualmente, estamos na ignorância quase total sobre a relação entre “princípios da administração pública” e sua configuração geral.

Dahl (2001, p. 11) conclui que estamos longe de uma ciência da administração pública e sugere:

[...] nenhuma ciência de administração pública é possível a menos que: (1) os valores normativos fiquem claros, (2) a natureza do homem na área da administração pública seja mais bem compreendida e sua conduta mais previsível e (3) haja um corpo de estudos comparativos dos quais se possa descobrir princípios e generalidades que transcendem as fronteiras nacionais e peculiares experiências históricas.

Percebe-se, portanto, a necessidade de estabelecer uma ruptura do pensar administrativo linear, acrítico, positivista, substituindo-o por uma atitude mais criativa. Essa atitude não se dará se continuarmos a nos apoiar nos postulados tradicionais da administração, quer no plano da gestão pública, quer no da administração privada, pois, como vimos, ambas repousam no berço da lógica de mercado. Coaduna-se, assim, com as ideias de Oliveira e Sauerbronn (2007), que sugerem um debate capaz de garantir as missões originais que distinguem cada ciência para, assim, alcançar a pluralidade necessária ao avanço da área.

Assim como Tenório (2008), não concluímos; essa atitude é proposital, já que nosso interesse é desmitificar a razão funcional. O intento é lançar um olhar crítico sobre o fato administrativo, a fim de examinar outras possibilidades de análise para a ciência administrativa.

Desfecho e Indagações

Este ensaio teórico foi motivado pela seguinte indagação: quais elementos teóricos da ciência da administração contribuem para o desenvolvimento da gestão pública? Os textos e as ideias de vários autores, indicados nos tópicos anteriores, apontam a complexidade para respondê-la. Ademais, reforçam que a ciência administrativa aplicada à gestão pública é um campo polêmico que requer profundas reflexões. Nesse sentido, busca-se apresentar alguns *insights* para o desfecho deste ensaio

sem, no entanto, a ousadia de esgotar as respostas, mas, sim, de acrescentar alguns elementos, tendo em vista a indagação lançada, para animar ainda mais a discussão.

Partindo de elementos históricos, verifica-se que a ciência administrativa apresenta uma trajetória relativamente recente. No entanto, o amadurecimento como ciência trouxe aspectos valiosos para seu aperfeiçoamento, mesmo partindo de uma visão multiparadigmática (considerada limitante para seu avanço mais efetivo por alguns pensadores e extremamente necessária para ampliar a leitura do campo em questão para outros – leitura esta que se coaduna com a dos autores deste ensaio teórico) e polissêmica. Esse fato é constatado a partir das ideias de Henry Fayol e Frederick Taylor, que despertaram tal trajetória, e de toda a derivação observada na ciência administrativa, como por exemplo: i) o aprofundamento em relação à racionalidade, a fim de melhor compreender e superar a absorção na ciência administrativa dos aspectos relacionados ao “tipo ideal burocrático” de Max Weber, ii) os movimentos pós-burocráticos, iii) o prezar da cultura organizacional e de sua simbologia como aspectos pertinentes para formar identidades organizativas, iv) o prezar de aspectos cognitivos visando a aperfeiçoar o aprendizado organizacional, v) o entendimento das organizações como instituições, vi) a importância do campo econômico para a gestão, vii) os pensamentos críticos sobre a administração etc.

Essas correntes de pensamento geraram uma série de elementos teóricos, alicerçados em diversas ciências, que não devem ser negligenciados. Esse rico acervo de ideias pode trazer elementos centrais para o campo da administração pública, no entanto, não deve ser analisado como uma corrente cujos elos são intransponíveis no tocante à sua adaptação e mesmo aperfeiçoamento, tendo em vista toda a dimensão diferenciada que deve ser levada em conta no trato da administração pública, como discutido nos tópicos anteriores. Ademais, tal preocupação se mostra prudente, tendo em vista que a ciência administrativa foi moldada dentro de pressupostos aplicáveis ao mundo privado sob a influência neoliberal, requerendo, portanto, novas leituras tanto no âmbito pragmático como no campo filosófico.

Dessa forma, tende-se a minimizar o risco de colocar a vertente administrativa naquilo que Burrell (1999) denominou “Leito de Procusto”, onde se busca contorcer todo um paradigma porque não é “do tamanho correto” para estar dentro dos pressupostos e, nesse caso, daquilo que se identifica como gestão pública, considerando suas necessidades e diferenças em relação ao mundo privado. Nessa perspectiva, pode-se indagar, ainda, se as forças conservadoras que estão atuando no campo em análise não se configuram como vários “Procustos”, no sentido de contrair determinadas leituras para fazer caber naquilo que não se encaixam ou cortá-las em partes para tal.

Além desses aspectos históricos, que marcam o campo em análise, mostra-se pertinente considerar a forma como é repassada aos estudantes de administração o que se configura essa ciência e como deve ser contextualizada, tendo em vista a complexidade das organizações (públicas, privadas, pequenas, médias, grandes, formais, informais, do terceiro setor e assim por diante) e da vida social. Buscar alicerce em outras ciências sociais (característica marcante no que se refere à administração científica, como já acenado) sem, no entanto, atrelar-se ao leito descrito anteriormente, deve configurar como uma possível janela que retrate mais de uma paisagem, derivando interpretações plurais para o avanço do campo em análise, a fim de evitar a ingenuidade conceitual, como retratou Guerreiro Ramos (1983), a respeito da ciência administrativa. Nesse aspecto, deve-se considerar o atual estágio de avanços no que se configura o ensino de administração pública no país.

Coelho, Olenski e Celso (2011) elaboraram um valioso resgate sobre o ensino de administração pública, compreendido entre 1952 e 1994, subdividindo-o em três ciclos, onde foi atribuída maior ênfase às análises em relação ao terceiro ciclo. Partindo do levantamento realizado por esses autores, a subdivisão pode ser assim sintetizada:

- i) iniciado em 1952 e findado em 1965, onde, dentre outros elementos, percebe-se a forte influência da administração científica no campo de estudo;
- ii) iniciado em 1966 e findado em 1982, onde, dentre outros aspectos, observa-se que os requisitos básicos para a formação do administrador de empresas eram demasiadamente considerados nos cursos de administração pública; e
- iii) iniciado em 1967 e findado em 1994, onde se visualizou um processo de letargia e posterior resgate tímido da importância da formação em administração pública, em uma conjuntura marcada pelo processo de redemocratização do país, fortes crises do Estado e pela reforma do Estado brasileiro, ampliando o lócus do setor público do país, a partir de meados da década de 1990.

Tais autores afirmam que a agenda de reforma do Estado brasileiro corroborou a revitalização do ensino de administração pública no país pós-1995, culminando com o ressurgimento de determinados cursos em diversas instituições de ensino, como

Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), em 2004, Universidade de São Paulo (USP), em 2005, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em 2009, Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2010. Esse resgate e fortalecimento do ensino de administração pública no país pode configurar um campo fértil, desde que supere a ingenuidade indicada, para o melhor entendimento da área, seja no tocante ao desenvolvimento de pesquisas robustas que busquem abordar toda a complexidade no trato da administração e políticas públicas, formando quadros de pesquisadores e técnicos para o avanço do campo. Como exemplo de superação de tal ingenuidade cita-se a necessidade de prezar, no campo da pesquisa e do ensino, análises robustas sobre as vertentes correlacionadas à razão que devem nortear as ações no campo administrativo público, a fim de buscar avanços sobre o tipo ideal burocrático preconizado por Max Weber.

Vale ressaltar, ainda, que essa conjuntura de fortalecimento do ensino e da pesquisa, além de buscar os necessários avanços no campo da administração pública pode levar, segundo Ribeiro e Sacramento (2009), ao desenvolvimento de um projeto que venha a transpor modelos gerados a partir do centro, identificados com a realidade nacional e a formação social do Brasil, alcançando o que vislumbraria de forma efetiva um projeto de nação, como já apontava Paulo Emílio Matos Martins e Alberto Guerreiro Ramos. No entanto, avalia-se que esse movimento deve estar alinhado a uma não xenofobia exagerada, tendo em vista a complexidade das organizações públicas, bem como as relações mundiais atualmente visualizadas entre Estados-nações.

Finalizando as ideias e contribuições desse ensaio, vale ressaltar, que a partir do constructo teórico da ciência da administração, desde seu início até a atualidade, a contribuição central de tal ciência para a gestão pública refere-se ao seu caráter “transdisciplinar”, que abre possibilidades criativas de várias áreas do conhecimento científico e da experiência prática na construção do conhecimento. Outro elemento teórico a ser considerado nesse sentido está relacionado ao viés assumido pela ciência da administração como gestão privada, pois permite ser contraposta pela gestão pública ao se estabelecer uma relação dialética comunicativa entre os dois polos.

REFERÊNCIAS

- ARIENTI, W. L. Do Estado keynesiano ao Estado schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 4, p. 97-113, 2003.
- BEVIR, M. **Democratic governance**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.
- BURELL, G. Ciência normal, paradigmas, metáforas, discursos e genealogia da análise. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1. 439-462 p.
- CAPRA, F. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1995.
- COELHO, F. S.; OLENSKI, A. R. B.; CELSO, R. P. Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). **Rev. Adm. Pública**, v. 45, n. 6, p. 1707-1732, 2011.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.
- DAHL, R. A. The science of public administration. **Public Administration Review**, v. 7, p. 1-11, 2001.
- DE MATTIA, C.; ZAPPELLINI, M. B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cad. EBAPE. BR**, v. 12, n. 3, p. 573-589, 2014.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FELLS, M. J. Fayol stands the test of time. **Journal of Management History**, v. 6, n. 8, p. 345-360, 2000.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. 316 p.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- MADUREIRA, C. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. **Rev. Adm. Pública**, v. 39, n. 5, p. 1109-1135, 2005.
- MONTEIRO, L. G. M. **Neomarxismo: indivíduo e subjetividade**. Florianópolis/São Paulo: Ed. UFSC/Educ, 1995.
- MOTTA, F. C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MOTTA, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- OLIVEIRA, F. B.; SAUERBRONN, F. F. Trajetória, desafios e tendências no ensino superior de administração e administração pública no Brasil: uma breve contribuição. **Rev. Adm. Pública**, v. 41, n. Edição especial, p. 149-170, 2007.
- PAES DE PAULA, A. P. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e as burocracias flexíveis. **Rev. Adm. Pública**, v. 36, n. 1, p. 127-144, 2002.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- PEAUCELLE, J. L. From Taylorism to post-Taylorism: simultaneously pursuing several management objectives. **Journal of Organizational Change Management**, v. 12, n. 5, p. 452-467, 2000.
- PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.
- RIBEIRO, D. A.; SACRAMENTO, A. R. S. Ensino e currículo em administração: a opção brasileira, **Revista Gestão e Planejamento**, v. 10, n. 2, p. 193-205, 2009.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2008.
- WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978. 15-28 p.
- WILSON, W. **Estudo da administração**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1955.

Raphaela Reis Conceição Castro Silva

Doutoranda em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professora Substituta na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: castroreis@gmail.com

Clenia De Mattia

Doutoranda em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professora Substituta no Centro de Ciências da Administração e Sócioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina. E-mail: cleniademattia@gmail.com