

CRÍTICA ÀS CONTRIBUIÇÕES DE CHESTER BARNARD E HERBERT SIMON À TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

ROGÉRIO F. PINTO*

Diversas teorias pretendem explicar a natureza das organizações em geral, mas pouca coisa é especificamente proposta em relação às organizações públicas — aquelas cuja existência está confinada aos limites do contexto governamental e que estão empenhadas na busca do indefinível interesse público. Esta afirmação é válida na medida em que não há, na realidade, à luz das contribuições de Simon e Barnard, uma teoria das organizações públicas a que se possa fazer referência. Embora seja abundante a literatura sobre as burocracias públicas, nela não são as mesmas tratadas como organizações, mas como componentes do sistema político mais amplo.

Este trabalho examina a extensão em que Chester Barnard e Herbert Simon contribuíram para a compreensão das organizações públicas, independentemente do fato de tais contribuições poderem ser rotuladas de elementos de formulação de uma teoria de organização pública, questão que não estamos preparados para discutir.

Um ponto de partida adequado é a caracterização das peculiaridades das organizações públicas e dos imperativos de seu contexto, o que as torna distintas de outras organizações e que, em conseqüência, serve de apoio à reivindicação de uma teoria especial de organizações públicas.

Com base na diferenciação estabelecida por Phillip Selznick entre organizações e instituições, somos levados a associar o interesse público com a entidade mais abrangente, reconhecendo que as instituições têm por base um empreendimento de colaboração humana conhecido como organização.

O que caracteriza uma organização pública é o fato de que a mesma está invariavelmente cercada por uma super-estrutura institucional mais ampla, criada para atender a necessidades públicas de inspiração social, dela sendo exigida constante adaptação a necessidades sociais que mudam consoante a articulação do sistema político. Nesse sentido, as organizações públicas podem ser encaradas como a infraestrutura de colaboração humana peculiar a essas super-estruturas institucionais que visam ao interesse público e são legitimadas pela confiança pública.

Tomando essa definição como ponto de partida, podemos passar à discussão dos principais imperativos de tais organizações. Admitido o objetivo do interesse público no contexto do governo democrático, é forçoso que se reconheça que o sistema de valores da democracia representa um importante campo de força influenciando papéis, padrões, códigos de ética, etc., que constituem determinantes cruciais de qualquer organização. No entanto, espera-se que as organizações públicas ajam sobre grandes problemas complexos, os quais exigem um alto nível de

* Ph.D. em administração pública; coordenador de projetos — Departamento de Desenvolvimento Institucional da Secretaria Econômico-Social — Organização dos Estados Americanos (OEA). (Endereço do autor: 6510 Rockhurst Rd. Bethesda, MD 20034 — USA.)

racionalidade para a efetiva mobilização de recursos. A natureza pública do governo não o isenta de sua responsabilidade por uma administração eficaz.

Dois tipos de exigências se fazem sentir sobre as organizações públicas: uma determinada por sua responsabilidade política e a outra determinada pelo alcance, magnitude e complexidade de seu compromisso gerencial. Devido a essa mistura característica de requisitos, as organizações públicas precisam ser institucionalmente sensíveis, ao mesmo tempo que organizacionalmente responsáveis; institucionalmente igualitárias, enquanto organizacionalmente justas; institucionalmente eficazes, enquanto organizacionalmente eficientes, institucionalmente participativas, enquanto organizacionalmente executivas.

As organizações públicas, acima de tudo, derivam sua autoridade da soberania popular, representada por agentes eleitos e, no entanto, pelo fato de atuarem em termos gerenciais, seus resultados são avaliados segundo padrões de desempenho que não se distinguem daqueles aplicados a organizações sem caráter público.

Parece, em suma, que as organizações públicas são o produto do engenho humano na medida em que envolvem seres humanos que colaboram em torno de propósitos comuns. São, entretanto, acima de tudo, o produto do engenho social na medida em que o esforço de colaboração emana de uma exigência social única, que é a busca do interesse público, quando essas organizações agem como guardiãs da confiança pública.

Característico, também, das organizações públicas é o fato de que seus agentes atuam segundo os parâmetros de um sistema normativo e de um código ético conhecido como serviço público, o que dá a sua responsabilidade um caráter específico.

O recrutamento para o serviço público é feito normalmente mediante a aplicação de critérios sociais, já que se permite e encoraja a todos os segmentos da sociedade a se fazer representar no serviço público. De certo modo, os servidores públicos tornam-se portadores dos valores que se espera sejam materializados pelo governo.

Embora o mérito para o serviço seja considerado, de um modo geral, em termos de competência e conhecimento, o merecimento social é, certamente, um determinante significativo na composição dos quadros do serviço público. A exigência institucional corporificada no recrutamento social dos servidores públicos interage com a exigência organizacional, eminentemente racional, do recrutamento de uma equipe que seja tecnicamente competente, em sentido burocrático.

As dificuldades operacionais dos servidores públicos nas organizações estatais caracterizam-se pela necessidade de combinar questões de substância com questões normativas, de forma consistente com a tradição democrática do serviço público. Temos aí, de novo, a confrontação entre a prevalência da ação executiva unilateral, baseada na racionalidade substantiva (Manheim), de inspiração organizacional, e a exigência da participação (racionalidade funcional), de inspiração institucional. A racionalidade funcional argúi que, no que concerne ao interesse público, a consecução democrática de decisões substantivas é, de algum modo, superior a qualquer conclusão substantiva de derivação unilateral.

Torna-se difícil, se não inadequado, conceber a conduta do servidor público fora dos limites desse sistema de racionalidade dual, que prefiro chamar de institucional/organizacional, reconhecendo a primazia do institucional.

Qualquer teoria de organização pública teria que tratar do comportamento, nesse tão confuso campo de racionalidade. De certo modo, a literatura existente sobre as burocracias públicas tem seguido essa linha, mas com uma nítida tendência pelas implicações sócio-políticas do serviço público, preocupando-se pouco

com tópicos organizacionais igualmente importantes sobre os quais recaiu a ênfase de Simon e Barnard.

No contexto das organizações públicas, a autoridade deriva de um papel tanto político quanto funcional, baseado em competência e conhecimento, mas é sempre legitimada em nome do interesse público.

Critérios institucionais favoreceriam a autoridade formal inerente ao cargo público, enquanto um critério organizacional poderia favorecer a autoridade de competência, princípio fundamental que rege a coerência organizacional.

Enfim, no arcabouço das instituições públicas, os funcionários são limitados e avaliados em termos de prestação de contas ao público, uma vez que agem em nome da confiança pública. As organizações, contudo, exigem de seus agentes um comportamento responsável em termos do papel que desempenham. Já que prestação de contas difere de responsabilidade tanto em orientação quanto em propósito, surge nas organizações públicas, em matéria de racionalidade, uma outra fonte de controvérsia.

Ao examinar os trabalhos de Simon e Barnard, encontramos pequena contribuição para a compreensão dos imperativos organizacionais das agências públicas, tal como acima caracterizadas.

Não obstante a originalidade das contribuições trazidas por esses dois autores à teoria das organizações, o caráter público de tais organizações não constituiu interesse primordial de nenhum deles. Em consequência, nossa posição é de reserva, quando aplicamos as conclusões e os postulados de Simon e Barnard às organizações públicas, reserva essa que sugere a consideração de suas proposições à luz da racionalidade dual antes discutida.

A principal limitação de Simon e Barnard, em termos de explicação das organizações públicas, está em que nenhum desses autores trata das organizações do ponto de vista do contexto.

A maior parte daquilo que se sabe sobre administração pública decorre principalmente do relacionamento entre os órgãos públicos e seu ambiente social, político e econômico. Assim, a teoria da administração pública, como tal, não é conhecida pela forma como trata as realidades internas do serviço público, num sentido puramente organizacional. Barnard e Simon, ao contrário de Dwight Waldo, não seguiram certamente esse caminho na formulação de suas teorias de organização.

Para Simon e Barnard, as organizações são sistemas eminentemente fechados e lidam, primordialmente, com os princípios que os governam. As *funções do executivo* constituem a opinião dada por um gerente, para gerentes, não para líderes, no sentido usado por Selznick. Barnard fala, essencialmente, sobre liderança derivada do poder soberano do executivo e da qual são imbuídos os agentes no contexto do sistema.

Dada a natureza, a origem e a legitimação das instituições públicas, a abordagem de Barnard é inteiramente inadequada. Para Barnard e Simon, as organizações são independentes do público, existem para atender a demandas de mercado oriundas de indivíduos que desejam poupar, não participar, e esta é outra presunção altamente inadequada, quando se trata da concepção da clientela atendida pelo governo.

Compreensão, dever de prestar contas, participação, eficácia, confiança pública, equidade etc. — são expressões virtualmente estranhas à linguagem de Barnard e Simon e não há verdadeira razão para que sejam incisivos, já que não examinam as organizações públicas *per se*.

Para Barnard a autoridade caracteriza a comunicação e é eficaz quando o comando oriundo de um superior é finalmente obedecido. No contexto de uma organização pública, a autoridade é legitimada, em última análise, pelo interesse público, embora seja o órgão público que esteja investido dela. Enquanto para Barnard a autoridade é legitimada nos limites do contexto do sistema organizacional, a autoridade pública e a obrigatoriedade de prestação de contas transcendem os limites de um órgão. Enquanto na organização de Barnard um agente é sempre responsável perante seu superior, num órgão público os agentes são responsáveis perante os órgãos legislativos, que funcionam como representantes do povo. Mais ainda, o papel desempenhado pelo órgão público tem pouca semelhança com os papéis preconizados para a organização por Barnard.

Embora Barnard pretendesse ter sua teoria amplamente aplicada, já que começa teorizando sobre o cenário social das organizações em geral, não examina o tema crucial das determinantes sociais das organizações públicas. Na realidade, a ênfase no *como* de uma organização supera, de longe, a ênfase no *por que*, especialmente quando se trata de organizações públicas.

Deve ser levada a crédito de Barnard uma importante contribuição para a engenharia da colaboração humana, mas foi mínima sua preocupação com as peculiaridades das organizações públicas.

Na medida em que Herbert Simon tratou as organizações de um ponto de vista econômico, pode-se esperar uma contribuição maior para a compreensão das organizações públicas. Seu argumento fundamental é o de que as decisões organizacionais baseiam-se igualmente em valores e fatos.

A exploração do conteúdo lógico-positivista da administração aproxima ainda mais sua teoria dos imperativos das organizações públicas, mas a limitação preponderante da teoria de Simon quanto à compreensão das organizações públicas está em sua ênfase ao caráter informativo que atribui às organizações em geral.

Tal ênfase é inadequada quando se cogita das organizações públicas, uma vez que a informação não é, nem de longe, tão importante quanto outras dimensões, tais como compromisso, sensibilidade etc. consideradas as características aqui apresentadas em relação ao serviço público.

Em artigo recente, Simon trata da questão das organizações públicas e afirma que um dos mais importantes problemas públicos de hoje é a escassez de políticas públicas bem fundamentadas, argumentando, ainda, que a ampliação da base de informações racionais para as opções de política pública fortalece os alicerces democráticos do governo.

Presume-se que melhor informação leve mais em conta o interesse público, permitindo melhor controle sobre as decisões relacionadas com políticas públicas. Podemos aceitar que uma base constituída por informação de melhor qualidade ajude no mapeamento das necessidades públicas e conduza a decisões mais responsáveis. Simon afirma, especificamente:

“Os principais problemas das organizações governamentais, hoje em dia, não são problemas de departamentalização e coordenação, mas de organização, ligados ao armazenamento e ao processamento de informação; não são problemas de divisão do trabalho, mas sim problemas de decomposição dos fatores que constituem o processo decisório. Esses problemas são enfrentados de melhor forma, pelo menos em uma primeira aproximação através do exame dos sistemas de informação abstraídos da estrutura do órgão ou departamento.”

Esta afirmação revela uma concepção tecnocrática racional de governo, que despreza algumas importantes determinantes das organizações públicas, as quais transcendem sua infra-estrutura de informações. Segundo Simon, informação de

qualidade superior propicia melhor tipo de decisões e maior controle sobre a relação que há entre a intenção política e o resultado político.

Esse tipo de raciocínio linear parece ignorar que entre a intenção e o resultado da política há um período longo e crítico de implementação da política, virtualmente vulnerável às vicissitudes do envolvimento e da ação humanos, estes só remotamente determinados pela qualidade da informação em que se baseiam as decisões políticas. Simon parece ter contribuído substancialmente para a ciência política, não identificamos sua contribuição para a solução dos problemas atuais das organizações públicas.

Embora a informação seja de fundamental importância para a formulação da política e, especialmente, para sua enunciação, visando a legitimação pelo público, pode servir também para desculpar pelas falhas de racionalização no suprimento de bens e serviços de utilidade pública. A melhora da qualidade da informação à disposição dos órgãos públicos não contribui, necessariamente, para maior compromisso e responsabilidade dos servidores públicos. Exemplos recentes de grande corrupção na Administração de Serviços Gerais (GSA) dos Estados Unidos — que passou despercebida por longo tempo — servem de ilustração para o fato de que a ética do serviço público, ou sua ausência, é a determinante mais poderosa da qualidade desse serviço, independentemente da qualidade dos controles sobre a informação.

A participação — importante ingrediente da administração pública democrática — é ameaçada por um mecanismo de formulação de políticas que se apoia apenas na racionalidade das informações. Pareceria contraproducente, desse ponto de vista, envolver o povo na formulação de decisões públicas quando, através da coleta de dados, é possível conhecer os fatos com maior exatidão e economia, sem o envolvimento com pessoas e os problemas que esse envolvimento produz.

A participação, como insumo do processo decisório, não se coaduna com a racionalidade das informações de Simon e é, portanto, contraproducente em sua organização — argumento dificilmente aceitável no contexto da administração pública democrática. Simon parece preferir uma racionalidade apoiada na realidade factual, embora admita que as decisões têm uma base valorativa. A fluidez do interesse público indica que este não constitui uma entidade que possa ser identificada e medida, no sentido informativo, mas que é um processo interminável, inerente à participação democrática. O caráter conclusivo essencial da tendenciosidade da informação, contido na teoria de Simon, parece incompatível com a dialética processual do interesse público sempre emergente.

Uma modificação no contexto da racionalidade de Simon e Barnard teria que ocorrer, fundamentalmente, de dentro para fora, como um ato racional de gerência. Originar-se-ia na percepção da gerência quanto à necessidade dessa modificação e só se verificaria quando o núcleo de comando consentisse nela e agisse nesse sentido.

No contexto das organizações públicas, a mudança é previsível com o rodízio da autoridade política. Nem Barnard nem Simon se dão conta dessa crucial peculiaridade temporal da organização pública, que é intrínseca às mudanças periódicas do curso da ação, na condução dos negócios públicos, fator de perturbação que desafia a continuidade gerencial e organizacional.


Num sentido, a organização de Barnard e Simon não pode existir no arcabouço do cenário público, já que ambos defendem uma racionalidade organizacional acima da política, que não está contida nos limites do contexto governamental. A organização que preconizam não parece acessível às exigências de adaptação inerentes aos sistemas políticos.

Pode-se afirmar, concluindo, que Barnard e Simon contribuíram para a compreensão das organizações públicas na medida em que forneceram o fundamento teórico que nos habilita a verificar que, considerando aquilo que se conhece sobre os negócios públicos, o que se aplica às organizações em geral não é aplicável, necessariamente, às organizações públicas em particular.

Summary

A large body of theory exists which purportedly explains the nature of organizations in general. Little however is postulated specifically about public organizations. To the extent that this statement is valid there really does not exist a theory of public organizations to speak of, in the light of Simon and Barnard's contributions. While the literature on public bureaucracies is abundant, it does not treat them as organizations but as components of the wider political system.

This statement discusses the extent to which Chester Barnard and Herbert Simon have contributed to the understanding of public organizations, regardless of whether such contributions can be labelled as public organization theory building, a query which the Author does not want to discuss.



AMÉRICA LATINA
EXPERIÊNCIAS & DESAFIOS

ELE FALA DE CADEIRA

O autor, Prof. Herrera, foi nada menos que o primeiro presidente do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, e Coordenador-Geral do ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Latino-Americana. Conheça bem os problemas desse lado do mundo.

246f

C\$ 280.

Nas Livrarias da FGV
R. da Praia de Botafogo, 188
e Graça Aranha, 25 - Rio de Janeiro
São Paulo: Torre de Babel, 2009.
Brasil: CUS 104, Boto A
0337

Ou pelo Reembolso Postal
FGV, Editora - Duas Vendas
Caixa Postal 9052
20001 - Rio de Janeiro - RJ