

O Contributo de Woodrow Wilson para a Ciência da Administração

Miguel Lira¹; Victor Paulo Gomes da Silva²

Poster apresentado ao
XVI Encontro AECA, Setembro 2014

¹ Instituto Politécnico de Coimbra, Coimbra Business School – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, mlira@iscac.pt

² Universidade Aberta victor.silva@uab.pt

A publicação do artigo "The study of administration", em Junho de 1887, de Woodrow Wilson, é um verdadeiro marco para a Ciência da Administração, visto que este escrito é pioneiro na defesa desta ciência como um importante campo de pleno direito. Afasta-se, dessa forma, da Ciência Política e do Direito, os dois campos onde a mesma era, até então, inserida. Face à importância do supramencionado artigo, o objetivo deste *poster* é o de analisar este escrito, procurando destacar o seu contributo para a Ciência da Administração. Considera-se que este ensaio visa concorrer para o incremento do conhecimento sobre a evolução da Ciência da Administração. Em termos metodológicos, este trabalhará adotar como metodologia uma abordagem qualitativa e como método de investigação o bibliográfico.

1. Aspetos Introdutórios

A interdisciplinaridade da Ciência da Administração é indissociável da sua evolução, da sua história. Para nos depararmos com as primeiras práticas administrativas temos de recuar mais de seis mil anos, até às origens dos sistemas sociais organizados no Médio Oriente e noutros pontos das antigas civilizações. Por exemplo, durante o reinado do rei Hammurabi da Babilónia (2123 – 2081 A.C.), atual Iraque, foi elaborado um código único que continha 282 leis que abarcavam as normas de execução de negócios, do comportamento pessoal, das relações interpessoais, dos salários, das punições e muitos outros aspetos da vida em sociedade (Gonçalves e Lira, 2009; Wren, 1994). Este é, provavelmente, o precursor de todas as constituições e leis públicas escritas na história da Humanidade (Jreisat, 1997).

A lista de contribuições para o conhecimento administrativo, ao longo dos tempos, seria extensa e interessante de elaborar. Porém, o nosso foco irá incidir sobre os primórdios da Ciência da Administração, na segunda metade do século XIX, nos Estados Unidos da América (EUA), durante a intitulada *Progressive Era*. Em suma, a Ciência da Administração "só viria a brotar das fontes intelectuais do Novo Mundo", mais precisamente nos EUA (Amaral, 2010: 210).

Neste âmbito, é indiscutível que a publicação do artigo clássico "The study of administration", em 1887, de Woodrow Wilson – um dos Progressistas mais influentes e futuro vigésimo oitavo presidente dos EUA, entre 1913 e 1921 – constituiu um verdadeiro marco deste período (Sager e Rosser, 2009; Rosenbloom, Kravchuck e Clerkin, 2008). Neste artigo foi defendida – pela primeira vez – a ideia de que a Ciência da Administração é um importante campo de pleno direito (cf. Kettl, 2000), afastando-se, dessa forma, da Ciência Política e do Direito, os dois campos onde a mesma era, até então, inserida (Jreisat, 1997).

É neste âmbito que se insere a análise que iremos realizar ao artigo publicado na revista *Political Science Quarterly*, Vol. 2, n.º 2, em Junho de 1887, intitulado "The study of administration", da autoria de Woodrow Wilson, visto que este deve ser encarado como propulsor da Administração enquanto ciência, conduzindo, desta forma, à emancipação da Ciência da Administração face à Ciência Política e ao Direito.

O objetivo deste *poster* passa, então, pela dissecação do referenciado artigo, dada a importância do mesmo para a Ciência da Administração e, concretamente, para o Paradigma Clássico da Administração Pública; o qual predominou no setor público de inúmeros países durante muitas décadas do século XX. Além disso, alguns resquícios do artigo consubstanciaram as doutrinas da *New Public Management* (NPM), quase um século depois.

2. A Dissecação de "The Study Of Administration"

"The study of administration" foi originalmente publicado na revista *Political Science Quarterly*, Vol. 2, n.º 2, em Junho de 1887, e é composto por três partes, além de uma introdução:

Parte I – Dedicado a uma análise de perfil histórico sobre a administração da coisa pública;

Parte II – Dedicado ao objeto da Ciência da Administração;

Parte III – Dedicado à determinação dos melhores métodos através dos quais esta ciência poderá ser desenvolvida.

Na primeira parte do artigo Wilson (1887: 201) referiu que a existência de uma Ciência da Administração resultava da necessidade de "endireitar os caminhos do governo, [...] de fortalecer e purificar a sua organização". Uma clara alusão à corrupção que grassava na administração da coisa pública, isto é, à "atmosfera venenosa" que pairava sobre a administração pública norte-americana de então (*Ibidem*). Para este autor a confusão e a corrupção instalada nos corredores do poder, em Washington, deixavam acreditar que "nenhuma conceção clara do que constitui uma boa administração estivesse espalhada pelos Estados Unidos da América" (*Ibidem*).

Noutro ponto do artigo, Wilson (1887: 198) defendia que a Ciência da Administração era o último fruto do estudo da Ciência Política que "começou há duzentos anos atrás", sendo "uma ocorrência do nosso século [séc. XIX], quase da nossa geração" e que esta foi "removida da prensa e dos conflitos da política" (*Ibidem*: 209), o que denota a sua convicção da necessidade de separação entre estas, a qual "não necessita de uma discussão mais aprofundada" (*Ibidem*: 211).

Sinteticamente, o autor defendia que a Administração poderia – e deveria – ser separada da Política, ou por outras palavras, aos políticos pertenceria a tomada de decisões e a definições das diretrizes políticas, ao passo que a implementação de tais decisões deveria ser entregue aos versados na Ciência da Administração que realizariam o seu trabalho da forma mais eficiente possível, tendo apenas em consideração as premissas de uma boa administração, deixando de parte as oscilantes e egoístas conveniências dos políticos, que se modificam ao sabor do calendário eleitoral. A sua opinião sobre a classe política, a que também pertencia, não era portanto a melhor.

Diversas frases retiradas da segunda parte do seu texto corroboram esta posição: "a administração está fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas" (Wilson, 1887: 210); "os planos gerais da ação governamental não são administrativos; a execução detalhada de tais planos é administrativa" (*Idem*: 212).

Para que fosse possível, em termos práticos, concretizar esta ideia, Wilson (1887: 212) argumentou que os decisores políticos teriam de delegar competências e poder nos administradores públicos, pois "os administradores devem ter, e têm, uma vontade própria na escolha dos meios para realizar o seu trabalho. Eles não são, nem devem ser, um mero instrumento passivo".

Esta delegação de competências era afiançada, na ótica dos decisores políticos, pela crença de que a *accountability* democrática asseguraria o controlo sobre as ações dos administradores, já que "a opinião pública é o primeiro princípio do governo" (Wilson, 1887: 208). Para tal, para melhorar a opinião pública haveria que preparar melhor os servidores públicos, o que permitiria proporcionar um melhor serviço e, em última análise, uma melhor governação. A exaltação da burocracia para este objetivo também era referida: "its motives, its objects, its standards, must be bureaucratic" (*Idem*: 217).

Mas não era apenas apresentada a defesa da separação entre a Ciência da Administração e da Ciência Política. O mesmo era defendido para a cisão com o Direito, isto é, era defendida "a distinção entre as questões constitucionais e as questões administrativas (Wilson, 1887: 211), embora assegurasse que "a administração pública é a execução detalhada e sistemática do direito público [administrativo]" (*Idem*: 211).

Por outro lado, na introdução do artigo, Wilson (1887: 208) identificou quais deveriam ser os dois objetos desta nova ciência: em primeiro lugar, descobrir o que o governo pode – com sucesso e corretamente – fazer; e, em segundo lugar, como fazê-lo com a maior eficiência possível, com um mínimo de custo possível. É nesta ótica que sobressai a frase inicial da segunda parte do texto em análise: "the field of administration is a field of business" (*Idem*: 209), o que indicia uma aproximação à ideia que a administração pública deveria seguir as práticas e ferramentas utilizadas num contexto empresarial privado.

Acrescente-se que a Ciência da Administração eminentemente prática proposta por Wilson foi concebida para oferecer mais do que um simples guia da (re)estruturação dos recursos humanos das organizações públicas, patente no Pendleton Civil Service Reform Act: deve ser encarada como uma preparação moral para o que deveria seguir-se, isto é, deve ser entendida "como um prelúdio para uma reforma administrativa mais ampla" (Wilson, 1887: 210). Assim, os esforços de melhoramento teriam de se estender à organização e métodos de trabalho das instituições estatais, "porque é evidente que a sua organização e métodos necessitam de ser melhorados" (*Ibidem*: 197), o que remete para o que o autor escreveu na terceira parte do seu artigo.

É neste contexto e com estes objetivos em mente que Wilson (1887: 219-220) referiu que não haveria que ter medo de recorrer ao estrangeiro, concretamente à Europa, com particular enfoque para o que se passava na França e na Alemanha, na senda de ideias e preceitos a seguir. Enfatiza, no entanto, a necessidade de americanizar as experiências levadas a cabo no continente europeu, já que é mais difícil organizar o aparelho administrativo numa democracia do que numa monarquia.

3. Conclusões

A defesa da necessidade de uma separação clara entre quem concebe as políticas públicas e quem as implementa foi um dos principais contributos deste trabalho para a Ciência da Administração. A este propósito, e atestando a atualidade desta reflexão de Woodrow Wilson, mesmo autores mais contemporâneos como Lynn (2001) ou Overeem (2005), defendem que a oposição explícita entre a Política e a Administração não é apenas uma hipótese teórica a ter em consideração mas sim um princípio que deve ser perseguido na prática.

Em suma, Woodrow Wilson defendia abertamente a separação entre a implementação das políticas públicas e a tomada das decisões políticas; a separação entre braço executivo do Estado e aqueles que concebem as políticas públicas; ou, se preferirmos, a separação entre a Ciência da Administração e a Ciência Política.

Acrescente-se que também não pode ser negligenciada a separação – talvez com uma defesa menos efusiva ao longo do citado texto – entre a Administração e o Direito.

É nesta ótica que esse artigo deve ser considerado como propulsor da Administração como ciência independente, já que defende a sua diferenciação das outras ciências em que era até então incorporada: a Política e o Direito.

Por outro lado, este artigo também deve ser encarado como impulsionador, em certa medida, do Paradigma Clássico da Administração Pública, o que torna Wilson um dos inspiradores deste modelo (cf. Osborne, 2006; Jreisat, 1997), visto que a defesa da cisão entre política e administração funciona como um dos pilares fundamentais do Paradigma Clássico da Administração – ou Teoria Clássica da Administração. Além disso, e no que concerne à administração dos recursos humanos públicos, os modelos de emprego público existentes por esse mundo fora que tinham por base este paradigma clássico baseavam-se na neutralidade dos funcionários, como já fora advogado por Wilson.

Mas a sua influência não se circunscreveu apenas ao Paradigma Clássico da Administração Pública. Wilson (1887: 209) ao defender que "the field of administration is a field of business", deixa antever uma aproximação à ideia que a administração pública deveria seguir as práticas e ferramentas utilizadas num contexto empresarial privado, o que seria defendido abertamente um século depois pelo Paradigma da *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública.

4. Referências Bibliográficas: AMARAL, D. F. (2010) – *Curso de direito administrativo* – Vol. I, 3.ª edição – 5.ª reimpressão. Coimbra: Livraria Almedina.; GONÇALVES, M.; LIRA, M. M. C. (2009) – "Ensayo sobre la presencia de la contabilidad en las civilizaciones antiguas". *Revista Internacional Legis de Contabilidad y Auditoría*, (40), Oct./Dic, pp. 161-182.; JREISAT, J. (1997) – *Public organization management: the development of theory and process*. Westport, CT: Praeger.; KETTL, D. F. (2000) – "Public administration at the millennium: the state of the field". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, (1), pp. 7-34.; LYNN, L. E. (2001) – "The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for". *Public Administration Review*, Vol. 61, (2), pp. 144-160.; OSBORNE, S. P. (2006) – "The new public governance?". *Public Management Review*, Vol. 8, (3), pp. 377-387.; OVEREEM, P. (2005) – "The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators". *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, (2), pp. 311-329.; ROSENBLIOM, D. H.; KRAVCHUCK, R. S.; CLERKIN, R. M. (2008) – *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*, 7.ª edição. New York, NY: McGraw-Hill.; SAGER, F.; ROSSER, C. (2009) – "Weber, Wilson, and Hegel: theories of modern bureaucracy". *Public Administration Review*, Vol. 69, (6), pp. 1136-1147.; WILSON, W. (1887) – "The study of administration". *Political Science Quarterly*, Vol. 2, (2), pp. 197-222.; WREN, D. A. (1994) – *The evolution of management thought*, 4.ª edição. New York, NY: John Wiley & Sons.