

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/275045466>

# ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DE KUHN E POPPER

Article · October 2011

CITATIONS

0

READS

6

4 authors:



[Lenin Cavalcanti Brito Guerra](#)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tec...

14 PUBLICATIONS 8 CITATIONS

SEE PROFILE



[Cláudio Márcio Campos de Mendonça](#)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

12 PUBLICATIONS 2 CITATIONS

SEE PROFILE



[Antônio Sérgio Araújo Fernandes](#)

Universidade Federal da Bahia

36 PUBLICATIONS 32 CITATIONS

SEE PROFILE



[Manoel Veras de Souza Neto](#)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

5 PUBLICATIONS 3 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



The diffusion of brazilian metropolitan regions in post-1988: genesis and perspectives [View project](#)



Os Desafios da Governança Federativa: a Criação de Municípios e a Formalização de Regiões Metropolitanas [View project](#)

All content following this page was uploaded by [Antônio Sérgio Araújo Fernandes](#) on 25 April 2017.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

# ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DE KUHN E POPPER

EPISTEMOLOGICAL ANALYSIS OF THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF KUHN AND POPPER

**Lenin Cavalcanti Brito Guerra**

Doutorando em Administração. PPGA/UFRN. E-mail: guerra04@gmail.com

**Cláudio Márcio Campos Mendonça**

Doutorando em Administração. PPGA/UFRN. E-mail: cmarcio@gmail.com

**Antônio Sérgio Araújo Fernandes**

Professor Dr, PPGA/UFRN. E-mail: antoniosergio07@gmail.com

**Manoel Veras de Souza Neto**

Professor Dr, PPGA/UFRN. E-mail: manoel.veras@uol.com.br

## RESUMO

A Nova Administração Pública, nome dado ao conjunto de publicações referentes ao modelo de gestão que leva princípios de eficiência de empresas privadas a organizações públicas, trouxe profundas mudanças nos estudos organizacionais da Administração Pública. O presente artigo visa discutir a Nova Administração Pública à luz dos trabalhos de Thomas Kuhn e Karl Popper, através de uma análise epistemológica e documental. Conclui-se que pelo viés kuhniano, a NPM representou uma ruptura em relação ao modelo burocrático vigente, modificando a natureza das publicações na área e a forma de organização de parte dos Estados modernos ocidentais. Em relação ao trabalho de Popper, houve uma constatação que os princípios do modelo burocrático já não eram capazes de garantir governança aos Estados, devido à magnitude do aparelhamento pós welfare-state e houve um falseamento do paradigma burocrático, vigente até então.

**Palavras-chave:** Nova Administração Pública. Epistemologia. Ciências Sociais

## ABSTRACT

*The New Public Management, the name given to the set of publications relating to management model that takes the principles of efficiency of private companies to public organizations, has brought profound changes in organizational studies in Public Administration. This article aims to discuss the New Public Management in the light of the work of Thomas Kuhn and Karl Popper, through a documentary and epistemological analysis. It is concluded that part of the view of Kuhn work, the NPM represented a break with the prevailing bureaucratic model, modifying the nature of publications in the field and the form of organization of modern States. In relation to the work of Popper, there was a finding that the bureaucratic model principles were no longer able to ensure governance to Member States, due to the magnitude of the post-war welfare state and rigging-there was a distortion of the bureaucratic paradigm, in force until then.*

**Key words:** *New Public Management. Epistemology. Social Sciences.*

## 1 INTRODUÇÃO

Após a revolução industrial, os estados modernos ocidentais cresceram e houve significativa modificação em relação ao papel do Estado e ao seu aparelhamento. A concepção do Welfare State, ou Estado do Bem Estar Social, se disseminou após a II Guerra, período em que as publicações existentes na área de Administração ainda estavam fortemente influenciadas pela Abordagem Clássica, com destaque para os trabalhos de Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber.

Na administração pública, vigorava o modelo burocrático, baseado nos princípios da administração do exército prussiano. Segundo Bresser Pereira (1996), o modelo burocrático weberiano apoiava-se no princípio do mérito profissional e visava substituir a administração patrimonialista, característicos de sistemas absolutistas.

Osborne e McLaughlin (2002) afirmam que no período compreendido entre o fim da segunda guerra até meados dos anos 80, havia uma forte concepção de que era papel do Estado atender às necessidades de todos os cidadãos – educação, saúde, habitação, seguridade social, etc. Esse papel revelou-se de difícil execução, já que a população e suas necessidades cresciam em um nível muito maior do que a capacidade dos Estados em satisfazê-las.

Com a crise desse modelo, algumas experiências procuram modificar a lógica da administração pública burocrática. Os governos de Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Estados Unidos passaram a adotar princípios que possibilitassem maior eficiência à gestão pública, importando procedimentos característicos da gestão privada e esse conjunto de iniciativas passou a ser chamado de New Public Management ou Nova Administração Pública e abriu um novo campo de estudos acadêmicos em Administração Pública.

O presente artigo objetiva desenvolver uma análise da Nova Administração Pública (New Public Management) à luz dos trabalhos de Thomas Kuhn e Karl Popper, relacionando os princípios da NPM aos conceitos defendidos por esses autores, através de uma análise epistemológica e qualitativa para discutir a seguinte questão: seria a NPM um novo paradigma, uma revolução científica, ou o aprimoramento do modelo burocrático de administração pública, concebido a partir da falseação dos princípios elementares desse último modelo?

O presente artigo divide-se em cinco etapas, quais sejam: introdução, revisão da literatura, onde se discutirá sobre A Nova Administração Pública e Epis-

temologia nas ciências sociais onde serão analisados os trabalhos de Karl Popper e Thomas Kuhn e as considerações finais.

## 2 EPISTEMOLOGIA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Korche (2005) define a epistemologia como a teoria da ciência, que estuda a investigação científica e o conhecimento científico, e objetiva evidenciar os meios do conhecimento científico. A epistemologia, então, aborda elementos relativos à compreensão da natureza e objeto da ciência, procurando descrever racionalmente esse processo, apresentando critérios e padrões de racionalidade.

As disciplinas de metodologia científica ou metodologia da pesquisa apresentam problemas reais: sobre quais bases sustentar a distinção do conhecimento produzido pela ciência dos outros tipos de conhecimento? Quais são os critérios que fundamentam a aceitação de uma teoria como científica? São os critérios de confirmabilidade ou falseabilidade, como propunham os positivistas, ou indutivistas e os popperianos? A ciência está sujeita aos paradigmas de cada época? É possível discernir um método científico nos experimentos ou a ciência é um processo anárquico, desprovido de método?

Korche (2005) aponta a importância do continuísmo proposto pelo físico Duhem para proporcionar uma racionalidade científica: quando desvinculadas de uma teoria da ciência de abordagem histórica, as questões metodológicas são apresentadas de forma dogmática, tal qual o modelo indutivista-newtoniano, justamente pela falta de um horizonte histórico. Para Duhem (apud KORCHE, 2005), a epistemologia tem um caráter histórico, mas o que faz uma teoria tornar-se perene? Popper (1980) afirmava que seria a sua capacidade de resistir à falseação; Duhem (apud KORCHE, 2005) afirmam que a medida em que as teorias se aperfeiçoam, os instrumentos também se aperfeiçoam, trazendo um desenvolvimento à ciência. Tal posicionamento é corroborado por Chauí (2008) ao discutir a utilização das tecnologias para a ciência – para a autora, o que diferencia a tecnologia da técnica é a utilização de teorias para construir instrumentos.

### 2.1 KUHN: OS PARADIGMAS E AS REVOLUÇÕES CIENTÍFICAS

Para compreender a dinâmica da obra de Kuhn

(2009), é imprescindível compreender o conceito dado pelo autor a paradigma: o senso comum chama de paradigma uma ideia, uma linha de pensamento, uma orientação normativa a respeito de um fato. Kuhn (2009, p. 13) aplica esse conceito à ciência conceituando os paradigmas como “realizações científicas universalmente reconhecidas que durante um tempo fornecem problemas e soluções (...) para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Para assumir o status de paradigma, um princípio científico precisa ter a aceitação de sua comunidade de pesquisadores. Incorporou-se na linguagem popular o termo “mudar de paradigma” como um processo corriqueiro – ao passo que para Kuhn (2009), mudar um paradigma vigente implica num processo longo, de desenvolvimento de instrumentos, formulações teóricas, resistência e até jogo político.

Kuhn (2009, p. 29) afirma que a dificuldade em se estabelecer novos paradigmas estimula a ciência normal, “um conjunto de pesquisas baseadas em realizações científicas passadas”, ou seja, em paradigmas já vigentes. Geralmente as realizações científicas passadas ao qual se referem os pesquisadores sejam os trabalhos dos clássicos, que desenvolveram pesquisas sem precedentes, atraindo um considerável número de discípulos, e que deixaram várias lacunas abertas para esses discípulos. Assim, a prática da ciência normal propaga o paradigma universalmente aceito e não fornece possibilidade de contrapô-lo, visto que, como afirma Kuhn (2009), a ciência normal não tem como objetivo trazer novos tipos de fenômenos, pois os fenômenos que não possam ser explicados pelos paradigmas são postos de lado, não sendo estudados – a pesquisa científica normal está dirigida para os fenômenos e teorias já fornecidos pelo paradigma vigente.

Entretanto, nenhum paradigma é tão completo que abarque todos os fenômenos ou consiga resolver os problemas descobertos pelos cientistas. Uma comunidade científica ao legitimar um paradigma traz para si um critério para a escolha de problemas que serão pesquisados como solucionáveis – os demais serão repassados a outras disciplinas ou receberão a classificação de metafísicos.

Mas como os paradigmas são definidos? Apesar de existir o que o autor chama de “área de penumbra”, perceber os paradigmas em determinada disciplina científica é uma atividade de pouca dificuldade. Difícil é compreender a formação de regras em um determinado grupo científico, como afirma textualmente Kuhn (2009, p. 68): “a busca de regras revelar-se-á ao mesmo tempo mais difícil e menos satisfatória do que

a busca de paradigmas”.

Entretanto, nenhum paradigma perdura para sempre. Mesmo na ciência normal -em períodos de inquestionabilidade de um determinado paradigma, debates entre cientistas ocorrem, mostrando possíveis sinais de esgotamento de um paradigma. Contudo, esse período pode ser longo e requerer um processo complexo, que pode ser abreviado por descobertas não previstas no paradigma anterior e fazendo com que procedimentos sejam descartados, sendo substituídos por outros. Tal período de transição gera uma insegurança nos cientistas, pois durante um tempo, as regras existentes são postas em xeque sem que novas regras tenham sido totalmente submetidas ao crivo da comunidade científica, o que pode durar uma ou duas décadas. Há que se reforçar que durante esse período de crise, o paradigma não é totalmente descartado: isso só ocorrerá se existir uma alternativa que possa substituí-lo. Para Kuhn (2009, p. 109), “rejeitar um paradigma sem simultaneamente substituí-lo por outro é rejeitar a própria ciência”.

O processo de revolução científica, que ocorre quando um paradigma é substituído provoca momentos de crise profunda, representados pelas palavras de Pauli no período em que um paradigma já é questionado, mas ainda não foi totalmente substituído por outro: “(...) a física está mais uma vez em terrível confusão. (...) Para mim é muito difícil. Gostaria de ter-me tornado um comediante de cinema ou algo do gênero e nunca ter ouvido falar de física” (KUHN, 2009, p. 115). Todo o período de crise que ocorre a partir do questionamento do paradigma vigente e a apresentação de outro paradigma, que o substitui, são os momentos de uma revolução científica.

Desta forma, o autor apresenta o elemento central de uma de suas principais obras: as revoluções científicas. E por que utilizar o termo revolução? A resposta vem devido à similaridade com as revoluções políticas, que também se iniciam com um sentimento crescente de necessidade de mudança que trazem momentos de crise e são acompanhados por mudanças drásticas no regime político. O mesmo ocorre com a ciência: seu desenvolvimento não se dá através de um processo cumulativo, mas através das revoluções que trazem novos paradigmas e forçam os pesquisadores a formularem novas teorias que permitam estudar problemas e fenômenos antes desconhecidos. Entre os motivos dessa inquietação está a incerteza se de fato aquele paradigma resolverá os novos problemas propostos.

Entretanto, ao subsistir a essa crise e se consolidar um paradigma, influenciará toda a visão de mundo

dos pesquisadores daquela comunidade: os cientistas adotarão novos instrumentos e terão novas concepções a respeito de um determinado problema. “O que um homem vê depende tanto daquilo que ele olha como daquilo que sua experiência visual-conceitual prévia o ensinou a ver” (KUHN, 2009, p. 150), pois o cientista não pode apelar para algo que esteja aquém ou além do que é possível visualizar com seus olhos e instrumentos – ou seja, o paradigma influencia na visualização de um fenômeno. E por que muitos ainda acreditam que a ciência se desenvolve linearmente, como um quebra-cabeça?

Uma das respostas à questão remete a necessidade humana de preservar seus heróis e memórias. Outra resposta, diz respeito à crença de alguns pesquisadores que as teorias “ajustam aos fatos” – na verdade, as teorias surgem ao mesmo tempo dos fatos aos quais se ajustam. Justamente por isso, os cientistas que propõem as revoluções são geralmente indivíduos mais jovens ou que não estão há tanto tempo em uma comunidade científica, sendo menos influenciados dogmaticamente por seus antecessores – apresentam maior despreendimento em relação aos paradigmas vigentes.

Em relação à resolução das revoluções científicas, surge uma crítica à visão popperiana de validação dos paradigmas: se todo fracasso na tentativa de adaptar uma teoria aos dados fosse motivo para rejeitar uma teoria, não haveria uma teoria realmente científica. Mesmo tendo clara a visão de que uma revolução científica implica em uma ruptura, essa quebra só existe a partir dos paradigmas antigos. As revoluções científicas certamente vão quebrar o status quo de uma determinada comunidade, que sabe quais são os problemas já esclarecidos e, dessa forma, poucos serão convencidos a adotar um ponto de vista que reabra muitos problemas já resolvidos. “Quando a comunidade repudia um paradigma, renuncia simultaneamente à maioria dos livros e artigos que o corporificam deixando de considerá-los como objeto adequado ao escrutínio científico” (KUHN, 2009, p. 211).

Kuhn (2009) também compara o desenvolvimento da ciência a outras áreas, como a engenharia, a poesia e aí aparecem diferenças marcantes: nas outras áreas preocupa-se muito mais com a aprovação de leigos – o cientista preocupa-se com seus pares de forma muito maior. Outra questão: diferentemente dos outros profissionais, o cientista não é obrigado a escolher um

problema somente porque este necessita de uma solução urgente, bem como não é obrigado a escolher um problema sem levar em consideração os instrumentos para resolvê-lo.

Apesar de ser uma ciência relativamente recente, seus primeiros registros datam do século XIV, a Administração enquanto ciência social foi marcada pela quebra de alguns paradigmas. Como exemplo, pode ser citar a Escola das Relações quando rompeu o paradigma taylorista da motivação humana no trabalho vinculada a questões estritamente financeiras, conclusão embasada nos experimentos de Hawthorne. A partir de então, o estudo da produtividade humana nas organizações passou a ser estudado também pela ótica da satisfação dos indivíduos no ambiente trabalho, provocando os cientistas a empreenderem novas pesquisas que modificaram o paradigma vigente até então (SILVA, 2002).

## 2.2 A INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA PARA POPPER

Popper (1980) afirma que o trabalho de cientista consiste em: propor enunciados e hipóteses, testá-los e desenvolver teorias. Entretanto, o autor afirma que a utilização de métodos indutivos, aqueles que partem de enunciadores singulares ou particulares para chegar a enunciados universais, como as hipóteses ou teorias, pode deixar margens a questionamentos a respeito da veracidade de tais conclusões. Como exemplo de problema da indução, é citado o caso dos cisnes brancos: “não importa quantas instâncias de cisnes brancos são apresentados, isso não justifica que todos os cisnes são brancos” (POPPER, 1980, p. 263). Assim, percebe-se que a universalização baseia-se na indução – e a ciência aceita esse método, que segundo o autor não é totalmente verdadeiro, mas apenas provavelmente verdadeiro.

Como o trabalho do cientista é propor teorias e testá-las, não se deve prescindir de uma análise criteriosa para validar um enunciado, empregando métodos sistemáticos para comprovar os enunciados descobertos e descobrir novos. Mas não existe um método lógico de ter novas ideias, visto que toda descoberta contém um método irracional ou uma intuição criadora. Para Popper (1980, p. 267-268), o método de testar criticamente as ideias deve seguir o procedimento representado abaixo:



**FIGURA 1:** O método científico para Popper (1980)

Fonte: Adaptado de Popper (1980)

Para criticar uma teoria, o autor apresenta como necessária a verificação por meio de quatro procedimentos: a) verificar se existe comparação lógica das conclusões entre si; b) investigar a forma lógica da teoria, para verificar se é empírica ou tautológica; c) comparar com outras teorias; d) testá-la por meio de aplicações empíricas – não pode existir na ciência nenhum enunciado que não se possa testar, e, portanto, nenhum enunciado que não se possa refutar, através do falseamento. E o que seria o falseamento? Não apenas testar positivamente uma teoria positivamente, mas buscar apresentar argumentos que permitam refutá-la pela possibilidade de não ser verdadeira. Para Popper (1980), as teorias nunca são empiricamente verificáveis, ou seja, não se pode afirmar que são verdades absolutas, por isso a importância de questionar a sua falseabilidade – afirmar que não são verdade, através de indicações de falsidade.

À epistemologia cabe a tarefa de não apenas analisar logicamente um fenômeno, mas seus métodos. Aqui Popper (1980), classificado como neo-positivista por muitos autores, apresenta uma crítica ao positivismo tradicional que nega tudo o que não pode ser mensurado, reduzindo a metafísica, ou qualquer ciência que transcenda a realidade mensurável, à pura retórica. Em se tratando do universo das ciências sociais, o pensamento positivista pode afastar o pesquisador de questões que são fundamentais, mas são de difícil mensuração. E como estudá-las? Esse questionamento é também apresentado nos estudos em Chaiu (2008) e Bresser-Pereira (2008). Popper (1980) apresenta que a discussão acerca da validade da filosofia pelos positivistas é tão velha quanto a própria

filosofia.

Popper (1980) afirma também que não se deve aceitar dogmaticamente (dogmatismo) os enunciados científicos, mas devemos ser capazes de justificá-los - e isso só é possível através de outros enunciados, chamados de sentenças protocolares. Entretanto, isso poderia levar a uma situação de regressão infinita, ou seja, uma exigência que se deve justificar em todos os enunciados. A ciência é a forma encontrada pelo homem de classificar e descrever o conhecimento acerca do que percebemos – mas, como possui caráter mutável, é a apresentação sistemática de nossas convicções imediatas.

Um dos exemplos dessa mutabilidade da ciência deu-se no caso da mudança paradigmática envolvendo os trabalhos de Copérnico e Galileu aceitos, com o passar do tempo, pela própria igreja e por alguns de seus representantes, como o bispo Berkeley. Este que temia que a nova ciência representasse a prova do poder do intelecto humano, a ponto de descobrir os segredos do mundo sem a revelação divina. Uma das principais marcas das civilizações ocidentais é a tradição racionalista herdada dos gregos, de buscar a verdade através da capacidade racional urgentemente, para entender o mundo onde vivemos. Assim, para Popper (1980, p. 390), atualmente a ciência é avaliada

(...) por suas realizações práticas; porém, avalia-se ainda mais a ciência por seu conteúdo informativo e por sua capacidade de libertar nossas mentes de velhas crenças, velhos preconceitos e velhas certezas, para oferecer-nos em seu lugar novas conjecturas e hipóteses audazes. Avalia-se a ciência por sua influência liberalizadora.

Em relação aos graus de falseabilidade de uma teoria, Popper (1980) afirma que a quantidade de informação empírica transmitida por uma teoria, ou seu conteúdo empírico, aumenta com seu grau de falseabilidade, o que reflete o caráter positivista do pensamento popperiano.

Damke, Walter e Silva (2010, p. 133) afirmam que uma considerável quantidade de pesquisas em Administração utiliza os critérios estabelecidos por Popper, por obedecer às etapas de: “a identificação de um problema; a formulação de hipóteses – método dedutivo; e a comprovação ou a rejeição das hipóteses, ocorrendo, na última possibilidade, o desenvolvimento de novas teorias na administração”.

Popper também tratou do falseacionismo ingênuo. Damke, Walter e Silva (2010) afirmam que a Teoria Administrativa de Henri Fayol poderia ser falseada visto que nem todas as organizações seguem os seus princípios. Porém, na visão falseacionista sofisticada os princípios não são completamente descartados, mas melhorados, pois não houve uma teoria que a substituísse.

### 3 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Para Sanchez (2005), o período pós-guerra trouxe grandes mudanças em relação ao modelo de organização burocrática, caracterizado pela adoção de um paradigma keynesiano de Estado, no qual as estruturas estatais passam a se tornar mais complexas, bem como seus sistemas administrativos. Dentre as várias consequências dessa questão, destaca-se a autonomia das organizações públicas. As burocracias públicas cresceram tanto horizontal quanto verticalmente, criando pirâmides administrativas difíceis de serem controladas e coordenadas.

O final dos anos 70, com o segundo choque do petróleo, trouxe a crise do Estado bem-estar social, sobretudo no âmbito fiscal. Para Draibe e Henrique (1998), os momentos críticos que determinaram o início da crise do modelo do Welfare State são aqueles nos quais há junção entre a política social e a econômica, onde o Estado deveria estimular o crescimento econômico e, concomitantemente, resolver questões sociais. O resultado é uma crise fiscal, pois com a diminuição das receitas públicas devido à crise econômica do final dos anos 70, ocorre a natural diminuição dos financiamentos para os programas sociais. Estes, já não podem ser feitos através da imposição de

impostos para as massas, economicamente desequilibradas. Portanto, a crise fiscal do Estado se expressa nos gastos sociais que aumentam cada vez mais, e o seu financiamento torna-se algo moroso.

Desde o final da década de 70 e o início dos anos 80, notadamente com os governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan nos EUA, início da década de 80, o Estado passou por uma notável mudança paradigmática, sobretudo em relação ao seu papel para com a sociedade e a economia (PRZEWORSKI, 1996). Tal mudança ganhou a denominação de reforma administrativa ou Nova Administração Pública, sendo utilizada inicialmente por Hood (1991), como forma de denominar a adoção de práticas da gestão privada em organizações públicas, embasadas em quatro grandes tendências: a) paralisação ou redução no crescimento do Estado, b) terceirização e privatização de serviços oferecidos pelo Estado, c) adoção por parte do Estado das tecnologias de informação, e d) cooperação entre os países a fim de se dividir uma agenda pública comum.

Dias (2008) afirma que esses aspectos e tendências objetivam além da redução dos gastos públicos, melhorar os serviços oferecidos à população, aumentando a participação da sociedade nas decisões públicas e fornecendo a esta maior transparência sobre a gestão dos bens públicos.

Na Grã-Bretanha, considerado um dos modelos pioneiros da Nova Administração Pública, houve a privatização e terceirização de serviços públicos, bem como a diminuição do Estado na economia (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002). Outro exemplo de reforma ocorreu na Nova Zelândia através do State Sector Act (1988) e do PublicFinance Act (1989), instrumentos legais que responsabilizam diversos órgãos públicos por atividades de planejamento e indicadores de eficiência e qualidade dos serviços prestados à sociedade – privilegiando a accountability.

Em 1995 no Brasil, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), como também promulgado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), com o objetivo de promover o ajuste fiscal, de propiciar medidas que aumentassem a competitividade internacional da economia do país, reformar a previdência e o aparelho do Estado, de forma geral (COSTA, 2008). Segundo o próprio MARE (1998, apud PEREGRINO, 2009, p. 20), “a questão não era de ‘governabilidade’, (...) mas sim de ‘governança’, (...) de capacidade de implementação de políticas públicas, devido aos problemas de

ineficiência da administração pública”. Bresser Pereira (1996, p. 6) afirma que a nova administração pública possuía como bases

(...) a descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; as organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, o pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; o controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos

administrativos; e a administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

No quadro abaixo, Bresser Pereira (2004) apresenta quatro vetores básicos da Nova Administração Pública com seus respectivos componentes. Percebe-se a importância de profissionalizar a gestão das organizações públicas, não somente para garantir mais eficiência a essas organizações, mas também para proporcionar maior satisfação do cliente/consumidor, sobretudo devido ao aumento natural da demanda por serviços públicos e pelo aumento no nível de exigência do contribuinte.

VETORES	COMPONENTES
Profissionalização da Burocracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleção, avaliação e promoção de pessoal;</li> <li>- Criação ou reforço de um ethos de serviço público;</li> <li>- Incentivos para aumento da eficiência e eficácia;</li> </ul>
Desenho Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da flexibilidade das estruturas organizacionais e relações inter-organizacionais;</li> <li>- Coordenação dos setores público e privado;</li> <li>- Desenho quasi-mercado;</li> </ul>
Processos Organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão por objetivos e resultados;</li> <li>- Eficiência e eficácia;</li> <li>- Equilíbrio nas relações sociais;</li> <li>- Preocupação com a ética;</li> </ul>
Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfação do cliente/consumidor;</li> <li>- Aumento do controle sobre políticos e burocratas;</li> <li>- Nova relação Estado-sociedade;</li> </ul>

**QUADRO 1:** Vetores da Nova Administração Pública no Brasil  
**Fonte:** Bresser Pereira (2004).

Outro autor a discutir os princípios da Nova Administração Pública foi Martins (2002, p. 9): controle por resultados, accountability e governança. Em relação ao controle de resultados, Sano (2003, p. 40) destaca a mudança de concepção da Nova Administração Pública, onde o controle das políticas públicas se dá por resultados e não apenas pelos procedimentos. Para o autor, essa mudança promove mais flexibilidade na condução das ações, pois “ao invés dos serviços estarem orientados por uma estrutura burocrática rígida, esta lógica introduz a questão das metas a serem atingidas por cada provedor de bem público, passando este fator a ser o balizador da avaliação” (SANO, 2003, p. 40). Assim, como forma de medir o nível de eficiência de um gestor público, é necessário também mensurar em que medida os obje-

tivos determinados em instrumentos constitucionais de planejamento, como os Planos Diretores, os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, estão sendo atingidos.

Para Sano (2003), não existe uma palavra na língua portuguesa, nem mesmo na espanhola, que traduza fielmente a ideia de accountability, sendo “responsabilização”, o termo que mais se aproxima da ideia desse conceito. Sano (2003, p. 35) define a accountability como um conjunto de mecanismos que forcem os gestores, servidores e agentes públicos a prestarem contas de suas ações, para que estas obedeçam aos princípios institucionais de um Estado democrático. O CLAD (2000, p. 329) conceitua o termo como “ (...) cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a um organismo de

control, al parlamento o a la sociedad misma”. De posse desses conceitos, percebe-se que a accountability relaciona-se fortemente à ideia de transparência e controle e responsabilização dos servidores públicos perante a sociedade.

Por governança pública, Martins (2002) a conceitua como “fortalecimento da capacidade da administração executiva em formular e implementar políticas públicas” Em relação à governança, Kickert (1997) destaca a importância em se diferenciar a governança do setor público com a do mundo dos negócios – muito mais que a valores de mercado, a primeira está fortemente ligada à legalidade e legitimidade, transcendendo a lógica pura e simples da efetividade e eficiência.

### 3.1 ANÁLISE DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ACORDO COM THOMAS KUHN

No âmbito da Administração Pública, o modelo burocrático baseado nos princípios de Weber vigorou como paradigma dominante na Administração durante boa parte do século XX. Eram características desse modelo certa confusão entre público e privado, e entre o político e o administrador público - corrupção, empreguismo e nepotismo eram consequências e por isso o modelo patrimonialista revelou-se incongruente com o sistema capitalista que se consolidava (BRESSER PEREIRA, 1996).

O modelo burocrático racional-legal weberiano tinha como princípios a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a profissionalização e carreira no serviço público, bem como exaustivos mecanismos de controle que evitassem desvios e corrupção. Apesar de conceitualmente positivo para a concepção de pequeno Estado liberal do século XIV, mostrou-se ineficiente para lidar com o crescimento no papel econômico e social do Estado no século XX. “Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

O momento de questionamento deu-se quando as burocracias estatais ocidentais cresceram a ponto de se tornarem quase impossíveis de serem administradas e os Estados entraram em uma crise política, fiscal e administrativa, ocasionada pela adoção de um modelo que passava a ser questionado.

Hood (1991) também apresenta sete aspectos da Nova Administração Pública que são consequências dessas grandes tendências:

- 1) gestão profissional: mesmo considerando o elemento político na Administração Pública, os gestores devem possuir competência técnica profissional;
- 2) padrões de desempenho: cada ação deve possuir objetivos claros e métodos que permitam avaliá-los em termos quantitativos;
- 3) controle de saídas: deve-se avaliar a eficácia das medidas e não apenas a sua eficiência;
- 4) descentralização: as unidades de governo devem ser descentralizadas para propiciar maior eficiência e governança;
- 5) competição: deve haver senso de competitividade entre unidades da Administração Pública, para melhoria de padrões e redução de custos;
- 6) adoção de ferramentas de gestão: aprovadas em organizações privadas, como remuneração estratégica dos recursos humanos e balanced scorecard, dentre outras;
- 7) eficiência: deve ser objetivo constante do serviço público fazer mais com menos.

Em consonância com o que afirmava Kuhn (2009), a aceitação do paradigma da administração pública gerencial, não se deu imediatamente – “aos poucos foram se delineando os contornos da nova administração pública” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 6). A figura abaixo traz uma representação da concepção de Kuhn a respeito do desenvolvimento científico.



**FIGURA 2:** O desenvolvimento da ciência para Kuhn  
**Fonte:** Adaptado de Damke, Walter e Silva (2010).

Os princípios da NPM representam uma ruptura com o modelo burocrático de Administração Pública, mas responder à questão: “foi a NPM uma revolução científica no ponto de vista kuhniano?” reveste-se de complexidade já que muitos pesquisadores afirmam que possuir um paradigma é pré-requisito de maturidade para uma ciência.

Damke, Walter e Silva (2010) afirmam que nas ciências sociais, mais ainda na Administração, a questão a respeito do seu atual estágio enquanto ciência é recorrente em grande parte devido ao fato de ser uma ciência recente: pouco mais de 100 anos. Outras ciências como a filosofia, a física ou a matemática possuem séculos de estudos científicos e torna-se mais fácil visualizar o processo de formação dos paradigmas. Damke, Walter e Silva (2010) afirmam que muito se questiona a respeito da cientificidade da própria Administração, e quem também não há consenso em relação ao estágio em que esta se encontra, se no estágio ainda pré-paradigmático ou se estágio de ciência normal.

Por outro lado, Kuhn (2009) afirmava que mesmo as revoluções de cunho político preservavam várias das instituições relacionadas ao modelo anterior – dificilmente havia uma quebra que rompesse com toda a lógica vigente até então. Kuhn (2009, p. 126) refere-se ao sentimento de necessidade de mudança, que vem com o “sentimento de funcionamento defeituoso, que pode levar à crise, é um pré-requisito para a revolução” e que “as revoluções científicas podem parecer revolucionárias somente para aqueles cujos paradigmas sejam afetados por elas”. Mais ainda, afirma que as revoluções científicas são “episódios de desenvolvimento não-cumulativo, nos quais um paradigma é total ou parcialmente substituído por um novo, incompatível com o anterior” (KUHN, 2009, p. 125) (grifo nosso).

Portanto, o autor também argumenta que as ciências podem ter paradigmas específicos de suas sub-áreas – considerando a Administração Pública uma sub-área da Administração, é possível caracterizar, desde este ponto de vista, a Nova Administração Pública como uma revolução científica, visto que há ruptura em relação ao paradigma vigente

### 3.2 ANÁLISE DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ACORDO COM KARL POPPER

Uma série de pesquisas empíricas passaram a questionar a eficiência do modelo burocrático na Administração Pública. Aragão (1997, p. 105) afirma que nos

anos 70, influenciados pela disseminação de ideais neoliberais “o momento intelectual era o da discussão sobre a redefinição do papel do Estado. Os contextos social, político e econômico de crise do Estado apontam para reformas de fôlego, o que implica, sobremaneira, em alteração de estruturas organizacionais”.

Bresser Pereira (1996) também discute a necessidade de um novo modelo de Administração Pública afirmando que a crise em relação ao papel do Estado era uma crise política e também relacionada à perda da capacidade de coordenar o novo sistema econômico vigente. Ou seja, um outro fator é a globalização. Para o autor, antes da grande integração econômica mundial, que se tornou mais notável a partir da segunda metade do século passado, os Estados constantemente buscavam proteger suas economias da competição com outros países e mercados; num mundo globalizado, os Estados devem fortalecer suas economias para a competição internacional.

Assim, enquanto o foco da Administração Pública burocrática era o controle por parte do Estado, na Nova Administração Pública “é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.1)

Popper (apud Korche, 2005) também acredita na impossibilidade de se desenvolver uma ciência neutra, já que os cientistas possuem seus valores e crenças e são influenciadas pelas demandas de seu tempo. Bresser Pereira (2010, p. 113) afirma que como reação ao Estado do Bem-Estar Social, nasce nos anos 70 uma corrente ideológica chamada de neoliberalismo que pregava a diminuição do Estado sob a justificativa do individualismo metodológico clássico: “somente os pequenos grupos têm efetiva capacidade de ação coletiva”. É importante destacar que as publicações sobre a NPM, mesmo as que criticam o modelo, são escritas também com base nas concepções pessoais dos autores.

Analisando pelo viés popperiano, a Nova Administração Pública é válida a partir do momento em que uma série de pressupostos do modelo burocrático são falseadas, pois os pressupostos desse modelo já não traziam a eficiência e o controle esperados. Bresser Pereira (1996, p. 5) afirma que a influência da administração de empresas privadas começa a modificar a administração de organizações públicas, pois “(...) as ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos”.

As primeiras publicações e experiências da Nova Administração Pública surgiram a partir de questionamentos feitos ao modelo burocrático, colocando a ideia de que a rigidez do modelo burocrático weberiano traria ao Estado maior governança e melhores serviços prestados ao cidadão.

Damke, Walter e Silva (2010, p. 132) sintetizam o pensar científico de Popper, que reflete o processo ocorrido com o modelo burocrático e a Nova Administração Pública: “se falhar, deve ser sumariamente eliminada e substituída por outra capaz de passar nos testes em que a anterior falhou (...), assim, a ciência avança por um processo de tentativa e de erro, de conjecturas e de refutações”, e não por substituição.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independentemente de caso de dá o progresso da ciência, se por saltos provocados por rupturas paradigmáticas abruptas (ou revoluções), ou por um processo de evolução baseado em falseamentos constantes que geram modificações nas teorias, o conhecimento está em constante movimento na busca pela verdade.

O presente estudo epistemológico objetivou apresentar a Nova Administração Pública e desenvolver uma leitura desta a partir dos pressupostos de Kuhn

e Popper. A Nova Administração Pública representou uma grande mudança em relação a publicações no âmbito da Administração Pública, visto que questionou as bases do modelo universalmente aceito: o modelo burocrático, consolidado como ciência normal da área. Analisando pelo ponto de vista popperiano, pode-se afirmar que a NPM nasceu como um falseamento do modelo burocrático, visto que este não conseguia mais garantir eficiência à gestão pública. À medida em que seus elementos iam sendo falseados, os contornos de uma teoria surgiam.

Por outro lado, é possível afirmar que mesmo tendo surgido a partir do paradigma burocrático de gestão, a Nova Administração Pública apresentou mudanças tão significativas em relação ao modelo anterior a ponto de provocar rupturas conceituais. Assim, também pode-se enquadrar a Nova Administração Pública como uma revolução científica segundo Kuhn, visto que houve uma quebra com o paradigma anterior – mesmo havendo atualmente uma série de práticas nascidas no modelo burocrático. As duas perspectivas (kuhniana e popperiana) oferecem explicações acerca da evolução científica observada no âmbito da Administração Pública e se constituem em um importante instrumento de análise epistemológica para a Administração Pública.

#### REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n. 3, set./dez.1997.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A verdade e seus objetos. **Bresser-Prereira Website**, 2008. Disponível em <<http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2060>> Acesso em: 16 mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. Da administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n.11, jan./abr. 1996.
- \_\_\_\_\_. **Democracy and Public Management Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2008.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n.5, p. 829-874, 2008.
- CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el control social. In: CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- DAMKE, E. J; WALTER, S. A; SILVA, E. D. A Administração é uma Ciência? Reflexões Epistemológicas acerca de sua Cientificidade. **Revista de Ciências da Administração**, v. 12, n. 28, p. 125-144, set./dez.2010.
- DIAS, Isabel de Meiroz. **A relação entre reforma da administração pública e tecnologias de informação no governo do Estado de São Paulo**. 2008. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare State, Crise e Gestão da crise. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v.3, n. 6, p. 53-78, 1988.
- FREITAG, B. **A teoria crítica: ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, Spring, p. 3-19, 1991.
- KICKERT, W. J. M. Public governance in the Netherlands: in the alternative to anglo-american “managerialism”. **Public Administration**, v. 75, p. 731-752, 1997.
- KORCHE, J.C. **Pesquisa científica: critérios epistemológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- LAKATOS, I; MUSGRAVE, A (orgs). **A crítica e o desenvolvimento do conhecimento**. São Paulo: Cultrix: Editora da Universidade de São Paulo, 1979.
- POPPER, K. **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- MARTINS, Humberto Falcão. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** São Paulo: 2002.
- OSBORNE, S; MCLAUGHIN, K. The New Public Management: current trends and future prospects. Ed. Routledge: London, 2002.
- PEREGRINO, F. O. F. **A nova administração pública no Brasil (1995/2009): uma avaliação do modelo de organização social na área da ciência e tecnologia**. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. Nota sobre o Estado e o Mercado. **Revista de Economia Política**, v.16, n.3, p.115-120, jul.1996.
- SANCHEZ, O. A. **Os controles internos da administração pública**. 2005.Tese (Doutorado em Ciência Política)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. 2003. 149 p. Dissertação (Mestrado em Administração pública e Governo) - FGV/EAESP, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2012.
- SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 64-80, 2008.
- SILVA, R. O. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pioneira, 2002.