

# Sessão 3 - Policentrismo

Vincent Ostrom - The Intellectual Crisis in American Public Administration

# Vincent Ostrom

- Cientista político americano (1919-2012)
- Co-fundador da Public Choice Society
- Pesquisador importante em adm pública
- Criador do conceito de *policentrismo*
- Co-autor e marido de Elinor Ostrom



# V. Ostrom - The Intellectual Crisis in American Public Administration (1973)

- Burocracia vem crescendo de tamanho e de importância
- Ostrom questiona se a teoria de administração pública (AP) está apta a este desafio e se a burocracia irá ou não melhorar o bem-estar dos cidadãos
- Ostrom afirma que a AP americana encontra-se em um “estado de crise permanente”
- A crise é basicamente de confiança: o paradigma Wilsoniano da AP não correspondeu às expectativas dos cidadãos e está sendo duramente criticado por Simon, Waldo e outros
- Ostrom propõe uma solução radical: é preciso formular um novo paradigma, em termos Kuhnianos, para a AP

# O Paradigma Wilsoniano

- Até meados dos anos 1970, o paradigma dominante na teoria de AP americana foi aquele criado por Woodrow Wilson em seu “The Study of Administration” (1887)
- Para Wilson, o centro do poder político estaria no congresso, o qual deveria ser seguido com obediência absoluta
- Curiosamente, Wilson é *contrário* a uma forte divisão de poderes
- *“The more power is divided the more irresponsible it becomes”*

# O Paradigma Wilsoniano

- Se por um lado Wilson critica a separação de poderes na política - uma vez que apenas o congresso emana diretamente do povo - ele sugere uma *forte divisão* entre os campos da política e da administração pública
- Wilson começa com o pressuposto de que embora os sistemas políticos variem de um país para outro, *os princípios da AP são basicamente os mesmos* em todos os lugares
- Para ele, existem *leis gerais da AP* que podem ser aplicadas e mensuradas em todos os lugares
- Segundo Ostrom, Wilson concebe uma teoria democrática da política mas não uma teoria democrática da AP

# O Paradigma Wilsoniano

- De acordo com este paradigma, a “boa administração” é consiste em:
- Comando hierárquico e disciplina;
- Treinamento para os ocupantes da burocracia;
- Foco em eficiência, esta medida geralmente em termos estritos de custo-benefício
- Em resumo, Wilson argumenta que há apenas um centro político, definido pela constituição, e este determina a esfera de atuação da burocracia. Burocracias ordenadas segundo os princípios acima, válidos universalmente, são uma condição necessária para a civilização moderna

# Weber e a Sociologia da Burocracia

- Max Weber também é conhecido por seu trabalho a respeito da burocracia, publicado em *Economia e Sociedade* (1919), traduzido nos EUA nos anos 1960
- Para Weber, a burocracia também é uma condição necessária para a civilização moderna
- A burocracia aparece em sua obra como um estágio superior, mais racional, de organização social
- Como Wilson, Weber também enfatiza a necessidade de hierarquia, especialização e diferenciação das atividades políticas das burocráticas

# Weber e a Sociologia da Burocracia

- Ao contrário de Wilson, Weber nota que o desenvolvimento da burocracia pode acarretar problemas para a ordem democrática
- Primeiramente, Weber afirma que a burocracia, uma vez estabelecida, é virtualmente indestrutível. O Estado depende cada vez mais de suas atribuições
- Muitas das decisões democráticas, que deveriam ser matéria de deliberação popular ou legislativa, acabam sendo tomadas pela burocracia, a qual segue princípios hierárquicos, anti-democráticos
- A burocracia leva à alienação do burocrata individual



# A Tradição de Pesquisa em AP nos EUA

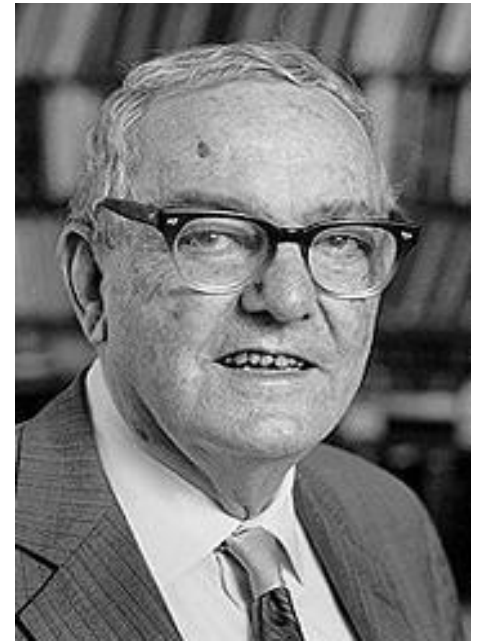
- Em geral, os americanos não davam atenção aos problemas da burocracia levantados por Weber
- O estudo de AP nos EUA era marcado por um conteúdo fortemente normativo, sem grande interesse em derivar hipóteses testáveis e verificar o comportamento de fato dos burocratas
- Os estudos basicamente consistiam em escolher um órgão burocrático em específico e avaliar se este funcionava de acordo com os princípios delineados por Wilson
- Serviços providos por mais de uma agência, duplicações e sobreposições eram vistos como óbvias ineficiências

# A Tradição de Pesquisa em AP nos EUA

- Além de ineficiente, a multiplicidade de agências pode levar um *political deadlock*, ou paralisia decisória, onde é incerto qual agência deve ter prioridade sobre certa jurisdição
- Gulick e seu *princípio da homogeneidade* afirma que *cada programa deve resolver um, e apenas um, problema*
- Gulick também argumenta que a unicidade de comando, onde todos obedecem a *um mestre*, é o melhor meio para se atingir a eficiência
- Ambos os princípios são claramente baseados nos pressupostos de Wilson

# A Crítica de Herbert Simon

- Cientista político americano, Nobel 1978
- Pioneiro em diversas áreas
- Conhecido por seu conceito de *bounded rationality*, que mostra o limite da teoria de escolha racional
- Inúmeras contribuições para a análise de tomada de decisões
- Sua crítica da burocracia também causou grande discussão nos anos 60-70



# A Crítica de Herbert Simon

- Simon questiona a validade do princípio de centralidade de organização/unidade de comando
- Simon coloca que, em uma gama de situações, os custos impostos pela rigidez da cadeia de comando talvez sejam maiores do que os benefícios de modos alternativos, mais flexíveis, de organização burocrática
- *Bounded rationality*: indivíduos sofrem importantes limitações em suas tomadas de decisões, tais como informação imperfeita, impossibilidade de comparar alternativas contrafactuais, etc
- “Zonas” de autoridade: múltiplos domínios de autoridade oriundas de diferentes fontes

# A Crítica de Herbert Simon

- Dadas a impossibilidade - ou ao menos grande dificuldade - de se visualizar a estratégia racional perfeita para as situações que envolvem a burocracia, é impossível estimar qual opção teria o melhor custo-benefício entre todas as soluções possíveis
- Apenas funções de produção já bem conhecidas, com propriedades amplamente testadas, poderiam passar por esse critério
- Embora Simon admita que há uma infinidade de tipos de organizações possíveis, ele não explora as possíveis causas e efeitos dessa diversidade

# Questões

- Como a discussão entre o paradigma Wilsoniano e policentrismo se relaciona com a dicotomia entre ordem planejada e ordem espontânea?
- Ostrom argumenta que Wilson não construiu uma teoria democrática da burocracia. Em sua opinião, qual o motivo para esta crítica?
- As idéias de Wilson e Weber foram extremamente influentes na ciência política. Curiosidade do professor: qual o impacto, se algum, dos dois autores em suas áreas de atuação?